

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2020/2021



TII

OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

Manuel Fernandes Borlido da Rocha
CORONEL DE INFANTARIA DA GNR



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE
OPERACIONAL

COR INF GNR Manuel Fernandes Borlido da Rocha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2021



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE
OPERACIONAL

COR INF GNR Manuel Fernandes Borlido da Rocha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Brigadeiro-General Francisco José Fonseca Rijo

Pedrouços, 2021



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Manuel Fernandes Borlido da Rocha**, declaro por minha honra que o documento intitulado “OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2020/2021**, no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 6 de maio de 2021

COR INF GNR Manuel Fernandes Borlido da Rocha



Agradecimentos

A realização de um Trabalho de Investigação Individual extravasa muito daquilo que é apresentado como produto final. De facto, são muitas as interações que é necessário estabelecer para se identificar as melhores perspetivas de abordagem e a explorar, numa constante partilha de experiências e de conhecimento em busca das respostas que estão na génese do estudo.

É, pois, neste contexto, que deve ser promovido um genuíno e profundo reconhecimento a todos os que contribuíram para a concretização deste trabalho.

Ao Brigadeiro-General Francisco José Fonseca Rijo, meu orientador, pelo conhecimento, valiosas sugestões e contribuições transmitidas, permanente disponibilidade, serenidade, motivação constante e forma paciente como apoiou o desenvolvimento do trabalho, a minha sentida gratidão.

Ao Comando da Guarda Nacional Republicana, na pessoa do Excelentíssimo Tenente-General Comandante Geral Rui Manuel Carlos Clero, pelos elementos disponibilizados, pela autorização concedida para a realização das entrevistas, e pelo contacto estabelecido com a Guardia Civil, através da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, com a mesma finalidade, o meu sentido reconhecimento.

À Guardia Civil pela resposta pronta e cabal a todas as solicitações efetuadas, sendo de inteira justiça realçar o papel do Oficial designado para o efeito – Cte. Iván Hormigos Martínez, do *Estado Mayor de La Dirección Adjunta Operativa*, um fraterno agradecimento.

Ao Tenente-General Rui Manuel Carlos Clero; ao Tenente-General Nuno Pires da Silva; ao Tenente-General José Lopes Santos Correia; ao Coronel Tir Paulo Silvério; ao Coronel João Fonseca; ao Tenente-Coronel Mário Guedelha; ao Tenente-Coronel Paulo Poiares; ao Tenente-Coronel Marcelo Pessoa e ao Major Silveiro, pela atenção e colaboração na realização das entrevistas, a todos muito obrigado.

Ao Tenente-Coronel Rosinha, enquanto orientador de metodologia da investigação científica, pelo apoio disponibilizado, um reconhecido agradecimento.

Ao Tenente Coronel Miguel Amorim pela disponibilidade e todo o apoio concedido, o meu muito obrigado.

Aos Camaradas Auditores por toda a colaboração e amizade, um agradecimento muito especial.

A todos bem-haja!



Índice

1. Introdução.....	1
2. Revisão da Literatura.....	4
2.1 Políticas públicas de Segurança Interna: prioridades e desafios.....	4
2.1.1 Da segurança	4
2.1.2 Prioridades das Políticas Públicas de Segurança Interna	6
2.1.3 Instrumentos de Gestão	8
2.2 Atividade operacional e controlo de gestão.....	10
2.2.1 O controlo da atividade operacional.....	10
2.2.2 Os Instrumentos Estratégicos	12
2.2.3 O controlo de gestão.....	13
2.3 Atividade operacional e controlo de gestão em forças gendármicas	14
2.3.1 Sistema de Gestão Operacional da Guardia Civil	14
2.3.2 O Sistema de Gestão Estratégica da Guardia Civil	15
2.3.3 O controlo de gestão da Guardia Civil	16
2.4 Síntese capitular.....	17
3. Metodologia e método	18
3.1 Metodologia.....	18
3.2 Método.....	19
3.2.1 Participantes e procedimentos	20
3.2.2 Instrumentos de recolha de dados	20
3.2.3 Técnicas de tratamento dos dados	20
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados.....	22
4.1 Os instrumentos enquadadores da atividade policial e sua coerência entre a dimensão política e operacional.....	22
4.2 Articulação e coerência dos instrumentos de gestão institucionais e o controlo da atividade operacional.....	23



4.3 O conceito de monitorização da atividade operacional da Guardia Civil.....	25
4.4 Síntese capitular.....	27
5. Conclusões.....	32
Referências bibliográficas	36

Índice de Apêndices

Apêndice A- Corpo de conceitos.....	Apd A-1
Apêndice B - Definição, estrutura, constituição, áreas e atribuições da GNR	Apd B-1
Apêndice C - O Sistema Integrado de Gestão e Apoio Operacional.....	Apd C-1
Apêndice D - Modelo de Análise	Apd D-1
Apêndice E - Entidades Entrevistadas e codificação.....	Apd E-1
Apêndice F - Análise de conteúdo das entrevistas dos Guiões A e B	Apd F-1
Apêndice G - Análise de conteúdo da entrevista do Guião C (GC)	Apd G-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Tipologia dos Sistemas de Informação.....	Apd C-1
Figura 2 - Sistema de Informação de apoio à decisão do CO.....	Apd C-1
Figura 3 - Projeto do Sistema Integrado de Informações, Operações e de Gestão....	Apd C-2

Índice de Quadros

Quadro 1 - Conceitos.....	Apd A-1
Quadro 2 - Modelo de Análise	Apd D-1
Quadro 3 - Entidades Entrevistadas e codificação	Apd E-1
Quadro 4 - Análise das entrevistas	Apd F-1
Quadro 5 - Análise da entrevista GC.....	Apd E-1



Resumo

A Guarda Nacional Republicana, enquanto Força de Segurança de natureza Militar, integrada na Administração Pública, está obrigada a cumprir a sua missão segundo os princípios da transparência e *accountability*, decorrente do conceito de *New Public Management* adotado, elaborando para o efeito os competentes instrumentos de gestão e estratégicos que no final de cada ciclo de gestão servem de base à avaliação do seu desempenho.

Esta investigação tem como objeto os sistemas de monitorização da atividade operacional em Forças Gendármicas, e procura correlacionar as dimensões politico-estratégica e operacional, os instrumentos de gestão e estratégicos e sua coerência, e o controlo de gestão da atividade operacional.

A metodologia adotada foi o raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa e no estudo de caso como desenho de pesquisa. A recolha de dados foi desenvolvida através da análise documental e da aplicação de entrevistas semiestruturadas às entidades que, por força do cargo que desempenham, detêm um conhecimento profundo do objeto.

A investigação identificou um conjunto de constrangimentos e consequentes possibilidades de melhoria, para que o atual sistema de monitorização da atividade operacional garanta uma tomada de decisão adequada, apresentadas como recomendações de ordem prática, cuja implementação visa promover a resiliência, eficiência e credibilidade do sistema.

Palavras-chave:

Guarda Nacional Republicana, Monitorização da Atividade Operacional, Controlo de Gestão, Instrumentos de Gestão e Instrumentos Estratégicos



Abstract

The National Republican Guard, as a Military nature Security Force, integrated in the Public Administration, is obliged to fulfill its mission according to transparency and accountability principles, resulting from adopted concept of New Public Management, elaborating for this purpose the competent management and strategic instruments that at the end of each management cycle serve as the basis for assessing their performance.

This investigation has as its object the operational activity monitoring systems at Gendarmic Forces and seeks to correlate the political-strategic and operational dimensions, the management and strategic instruments and their coherence, and the operational activity management control.

The methodology adopted was inductive reasoning, based on a qualitative strategy and a case study as a research design. Data collection was developed through a document analysis and the application of semi-structured interviews to entities that, by virtue of their position, have a deep knowledge of the object.

The investigation identified a set of constraints and consequent possibilities for improvement, so that the current operational activity monitoring system ensures adequate decision-making, presented as practical recommendations, whose implementation aims to promote the system's resilience, efficiency and credibility.

Keywords:

National Republican Guard, Monitoring of Operational Activity, Management Control, Management Instruments and Strategic Instruments



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AP	Administração Pública
BSC	Balanced Scorecard
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CESI	Conceito Estratégico de Segurança Interna
CG	Controlo de Gestão
CO	Comando Operacional
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
DPERI	Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
EG	Estratégia da Guarda
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GC	Guardia Civil
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GPO	Gestão por Objetivos
IUM	Instituto Universitário Militar
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LQPC	Lei Quadro de Política Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
NEP	Norma de Execução Permanente
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
PA	Plano de Atividades
PC	Planos Complementares
PEG	Plano Estratégico da Guarda
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização



RA	Relatório de Atividades
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente
SI	Segurança Interna
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIGAOp	Sistema Integrado de Gestão e Apoio Operacional
SIGEST	Sistema de Gestão Estratégica
SIGO	Sistema Integrado de Gestão Operacional
SIGRI	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Internos
SIIOP-P	Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia
SINVES	Sistemas para Investigações
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SSI	Sistema de Segurança Interna
TII	Trabalho de Investigação Individual
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UNT	Unidade Nacional de Trânsito
USHE	Unidade de Segurança e Honras de Estado



1. Introdução

Numa conjuntura profundamente marcada pelas dinâmicas da globalização e seu impacto em áreas como a geopolítica, económica, social, tecnológica, científica, cultural e da segurança, os Estados são instados a satisfazer as necessidades coletivas dos cidadãos, cada vez mais exigentes, esclarecidos e mais envolvidos na cidadania ativa.

Neste contexto de acelerada mudança, as questões da segurança assumem-se como uma das vertentes incontornáveis a que o Estado tem que responder de forma adequada para cumprimento dos seus fins últimos¹, definindo estratégias e linhas de ação coerentes e articuladas com os grandes objetivos que pretende cumprir, concebendo, para o efeito, políticas públicas ajustadas a esse desígnio.

A necessidade de cumprir o seu papel de forma eficiente e de assegurar a transparência e a *accountability*, decorrentes da incorporação do conceito de *New Public Management*, enquanto valores estruturantes na relação Estado/cidadão, onde a Administração Pública (AP) assume a prestação de um serviço público de qualidade, levou o Estado a impor aos Organismos sob a sua administração direta e indireta, a definição dos objetivos a alcançar (curto, médio e longo prazo), bem como a apresentação do seu grau de concretização, que concorre diretamente para a avaliação do seu desempenho.

Com efeito, num ambiente complexo e competitivo como aquele que hoje envolve as organizações, integrantes ou não da AP, apenas o acesso atempado a informação relevante permite suportar uma tomada de decisão ajustada e oportuna, para evitar, na medida do possível, a verificação de ocorrências que desviem as organizações da concretização dos objetivos que traçaram.

É, pois, neste quadro que a presente investigação, realizada em contexto académico no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2020/2021 e enquadrada nas ciências militares², na área do “Comportamento Humano e Saúde em contexto militar”, subárea “Outras – Gestão das Organizações” (IUM, 2019), se propõe abordar o tema «Os processos de monitorização da atividade operacional», o qual se afirma pela sua atualidade e pertinência, na medida em que todas as Organizações procuram alcançar padrões elevados de eficiência, relevando-se, como essência, a mitigação da incerteza na tomada de decisão, bem como os processos de monitorização/controlo que lhe estão associados.

¹ Os fins últimos de Estado, constitucionalmente estabelecidos, são: segurança, prosperidade e bem-estar dos cidadãos.

² Vide Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro.



Neste âmbito, foi definido como objeto de estudo «os sistemas de monitorização da atividade operacional em Forças Gendármicas³», sendo a delimitação da investigação efetuada em três domínios distintos: tempo, espaço e conteúdo (Hernandez Samperi, cit. por Santos, 2019, p. 42). No que respeita à delimitação temporal, a investigação reporta-se ao espaço temporal de 2016 até ao presente, por ser a data a partir da qual se consolidou a matriz de formulação das Estratégias da Guarda (EG) 2020 e 2025, assim como a progressiva consolidação da maturidade do sistema de monitorização. Em relação à delimitação espacial, a investigação será desenvolvida na Guarda Nacional Republicana (GNR), com enfoque nos níveis Estratégico e Operacional, sendo também analisada a congénere *Guardia Civil* (GC), pela proximidade cultural e similitude organizacional que partilha com a GNR. Por fim, em termos de delimitação de conteúdo, a mesma incide no sistema de monitorização da atividade operacional da Guarda, bem como da GC, ao nível do estabelecimento dos objetivos, da avaliação do desempenho institucional e dos instrumentos utilizados.

Foi definido como Objetivo Geral (OG): Propor melhorias para a otimização do sistema de monitorização da atividade operacional na GNR. Foram ainda definidos os seguintes Objetivos Específicos (OE): **OE1**-*Caracterizar os instrumentos enquadreadores da atividade operacional*; **OE2**-*Analisar a articulação dos instrumentos e sistemas de Controlo de Gestão (CG) na GNR*; e **OE3**-*Analisar o conceito de monitorização da atividade operacional em forças de natureza gendármica*.

Esta investigação tem a seguinte Questão Central (QC): *O sistema de monitorização da atividade operacional garante a tomada de decisão adequada?* E, para obter resposta à QC, foram formuladas as seguintes Questões Derivadas (QD): QD1 - *Os instrumentos enquadreadores garantem coerência entre a dimensão político-estratégica e a dimensão operacional no âmbito da atuação operacional?*; QD2 - *A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional?*; e QD3 - *A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional nas forças gendármicas observadas?*

Quanto à estrutura, o trabalho divide-se em introdução, três capítulos e conclusões. Na introdução, efetua-se o enquadramento e a justificação do tema, sendo apresentado o objeto e sua delimitação, os objetivos e as questões da investigação, bem como a organização do estudo.

³ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.



No primeiro capítulo, é realizada a revisão da literatura com vista ao enquadramento teórico e concetual, abordando as políticas públicas de segurança interna e o CG da atividade operacional, quer da GNR, quer da GC, bem como os conceitos estruturantes que lhe estão subjacentes.

No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia e método seguidos na realização do estudo.

No terceiro capítulo, é feita a apresentação e discussão dos resultados, obtidos através da aplicação das entrevistas semiestruturadas, sendo igualmente apresentada a resposta a cada uma das questões derivadas e à questão central.

Nas conclusões, para além de uma síntese quanto ao enquadramento do tema e do procedimento metodológico, é também feita uma súmula dos resultados alcançados, dos contributos para o conhecimento, limitações e recomendações de ordem prática.



2. Revisão da Literatura

Este primeiro capítulo aborda o estado da arte, com vista a corporizar o enquadramento teórico-concetual, percorrendo, ainda que de forma sucinta, os conceitos estruturantes que integram o modelo de análise.

2.1 Políticas públicas de Segurança Interna: prioridades e desafios

Este subcapítulo aborda as diferentes conceções de segurança, as prioridades políticas em matéria de Segurança Interna (SI), como resposta coletiva às ameaças⁴ identificadas e demandas do cidadão e, por fim, os instrumentos de gestão, enquanto orientação para os organismos da AP no cumprimento das respetivas atribuições.

2.1.1 Da segurança

O agrupamento do Homem em comunidade e o aparecimento de estruturas de poder político encontra explicação na necessidade de segurança, o que leva Oliveira (2006, p. 53) a afirmar que sociedade, segurança⁵ e poder estão relacionados.

Autores como Hobbes, Lock e Rousseau (cit. por Oliveira, 2006, p. 53) “invocam a necessidade de segurança sentida pelo Homem e a convicção que a segurança não se obtém pela autoproteção, mas por um poder externo ao próprio ser humano”, enquanto que González (cit. por Oliveira, 2006, p. 53), refere que se trata da base teórica que fez emergir a necessidade de um Estado monopolizador do poder coercivo.

O conceito de segurança e a sua abrangência acompanhou a sociedade, evoluindo progressivamente desde o período do Estado absoluto até aos nossos dias⁶, sendo consagrado, oficialmente, pelo Relatório sobre o desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, como *segurança humana* (Alves, 2010, p. 36).

Este conceito, segundo Nelson Lourenço e Costa (2018, p. 95), abrange cada vez mais áreas e apresenta uma dimensão holística, respondendo a antigas e novas ameaças, abarcando a pobreza crónica, a violência étnica o tráfico de seres humanos, as alterações climáticas, o terrorismo internacional, as pandemias e os efeitos das crises económicas e financeiras, realçando que esta perspetiva projeta as questões de segurança para um patamar de resposta transnacional, face à natureza transfronteiriça das ameaças.

⁴ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.

⁵ *Idem.*

⁶ Vide Oliveira (2006, p. 53 e 54).



De acordo com González (cit. por Oliveira, 2006, p.54), segurança pública deve ser entendida como:

[...] aquela situação social que se caracteriza por um clima de paz, convivência e de confiança mútua que permite e facilita aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos direitos individuais, políticos e sociais, assim como o normal funcionamento das instituições públicas e privadas.

A operacionalização do conceito de segurança conduz a uma outra conceção designada por *Segurança Nacional*, que:

[...] compreende vários pilares, englobando: a defesa nacional (segurança militar), dirigida prioritariamente para a defesa contra as ameaças externas; a segurança do Estado, consubstanciada na atividade do sistema de informações da República; a segurança humana, onde relevam, entre outras, a segurança alimentar, a proteção e socorro, a emergência médica; e a segurança interna, como subsistema orientado para a integração operacional e resiliência do sistema, incluindo as informações, a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil. (Lourenço, N. e Costa, A., 2018, p.95)

Assim, a Segurança Nacional⁷ compreende a componente da Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela n.º 5/2014, de 29 de agosto) e a Componente da SI (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto).

A SI⁸ constitui, no presente, uma vertente da segurança que está na ordem do dia, sendo objeto de continuadas reflexões, sobretudo, porque se trata de uma noção recente, quer no âmbito da terminologia político-administrativa, quer das ciências sociais, resultando das mudanças sociais e políticas registadas, onde o modo de vida está diretamente dependente da SI (Lourenço *et al.*, 2015, p. 26).

Na componente de SI, salienta-se a existência do Sistema de Segurança Interna (SSI), que Nelson Lourenço e Costa (2018, p. 73) apresentam como:

[...] pilar da segurança nacional, [...] atua através de duas linhas de ação principais: uma traduzida na garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas e na prevenção e combate à criminalidade; outra de eminente cariz social, consubstanciada na proteção de pessoas e bens, no normal funcionamento

⁷ Vide Apêndice A - Corpo de conceitos.

⁸ *Idem.*



das instituições democráticas e no regular exercícios dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. (Lourenço, N. et al., 2015, p.25)

Uma terceira linha de ação tem vindo a ganhar relevo: a das forças de segurança como agentes de intervenção social, concretizada pela operacionalização dos vários e importantes “programas especiais”. Estes designam-se a dar resposta a necessidades essenciais dos cidadãos, embora não se enquadrem nas atribuições tradicionais das forças de segurança, nos planos da safety e da security. (Lourenço, N. et al., 2018, p.73)

Em termos de enquadramento constitucional, a segurança é abordada no capítulo dos direitos, liberdades e garantias (art.º 27.º da Constituição da República Portuguesa [CRP]), sendo a sua preservação uma das tarefas fundamentais do Estado (art.º 9º CRP).

2.1.2 Prioridades das Políticas Públicas de Segurança Interna

A política, conforme é definida por Max Weber (cit. por Bessa, A. e Pinto, J., 2001, p.15 e 16) compreende “os esforços para participar no poder ou os esforços para influir sobre a distribuição do poder, seja entre Estados, seja entre grupos dentro do mesmo Estado”.

Por sua vez, Sébastien Roché (cit. por Oliveira, 2006, p.75) define políticas públicas de segurança como:

[...] conjunto de disposições legislativas e regulamentares tomadas para gerir o domínio da segurança, assim, como, as ações ou programas públicos colocados em ação pelos eleitos locais e nacionais, as administrações isoladamente ou em parcerias com outros atores associativos ou privados.

Portugal, apesar de ser considerado um País seguro, devido à sua situação geoestratégica, também tem exposição às ameaças e riscos⁹ que pendem sobre o Espaço Europeu.

Este cenário é reforçado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹⁰ (CEDN) que impõe ao Estado a execução de respostas estratégicas multisectoriais e integradas, identificando cinco ameaças de natureza global (terrorismo; proliferação de armas de destruição massiva; criminalidade transnacional organizada; cibercriminalidade e pirataria) e cinco riscos de natureza ambiental (alterações climáticas, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, pandemias e outros riscos sanitários) (DN, 2013, p. 15).

⁹ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.

¹⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril de 2013.



Embora as ameaças e riscos acima referidos possam materializar-se no domínio interno, o certo é que ainda não foi desenvolvido um conceito estratégico de SI, à semelhança do CEDN (Lourenço *et al.*, 2015, p. 53).

É, pois, num ambiente complexo de ameaças e riscos que a ação governativa é desenvolvida, traduzida na definição de prioridades, orientações e programas, onde o Orçamento de Estado assume papel importante, a par de outros instrumentos estruturantes para a condução da política nacional.

O Orçamento de Estado, além da componente financeira, determinante para o processo de planeamento da atividade policial, estabelece também vários objetivos, projetos e missões a prosseguir na sua vigência (um ano civil). A título de exemplo de objetivos e programas fixados neste diploma para o ano de 2021¹¹, destacam-se: o reforço da formação para o combate à violência doméstica e no namoro; o alargamento dos Contratos Locais de Segurança de Nova Geração; o combate ao tráfico de seres humanos; o cumprimento do regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível e o reforço do Programa Escola Segura.

Também as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020 -2023, aprovadas pela Lei N.º 3/20, de 31 de março¹², integram medidas políticas e os investimentos que as permitem concretizar, sendo de realçar o estabelecimento de objetivos que vão desde proporcionar níveis elevados de segurança, a implementação de estratégias de prevenção e combate ao terrorismo e o reforço dos métodos do policiamento de proximidade, entre outros.

Por sua vez, o Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, também comporta objetivos como o plano de segurança rodoviária 2021/2030 e os programas de redução da sinistralidade, entre outros.

A Lei Quadro de Política Criminal (LQPC), aprovada pela lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020 -2022. Deste documento, resultam orientações concretas para as Forças e Serviços de Segurança (FSS), numa vertente preventiva, desenvolverem programas e planos de segurança comunitária e de policiamento de proximidade.

O Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) também constituiu um instrumento político-estratégico, na medida em que, além de compilar toda a atividade desenvolvida

¹¹ Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

¹² Para fazer face ao impacto negativo da pandemia, através da Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, foram aprovadas as Grandes Opções do Plano para 2021-2023, que para efeitos deste trabalho não serão levadas em consideração em virtude de ainda não terem sido integradas nos documentos estratégicos.



pelos organismos do SSI, efetua a avaliação das orientações estratégicas referentes ao ano anterior e, no último ponto, estabelece orientações estratégicas para o ano seguinte, contemplando, para 2020, as vertentes da: Segurança, Proteção e Socorro; Segurança Rodoviária; Política de Emigrações e Gestão de Fronteiras; Política Criminal e Cibersegurança.

Em resumo, neste ponto efetuou-se uma abordagem ao ambiente de segurança, evidenciando-se as principais ameaças e riscos identificados e as perspetivas de resposta. Foram ainda analisados alguns dos objetivos, programas e orientações fixados pelo poder político através dos diversos instrumentos de governação, sendo enumerados, sucintamente, aqueles que têm implicação direta na atividade operacional da Guarda.

2.1.3 Instrumentos de Gestão

A necessidade de acompanhar as transformações verificadas nas múltiplas vertentes sociais obrigou o Estado a rever o seu papel, bem como o da AP, sendo compelido, face às limitações de recursos, a ser eficaz e eficiente no cumprimento das suas tarefas públicas, e a desencadear reformas, quer na AP, quer nas Organizações (Carapeto, C. & Fonseca, 2005, p.13).

A emergência de correntes reformadoras como o «*New Public Management*», o «*Reinventing Government*» e, posteriormente, como refere Bilhim (cit. por Carapeto, C. & Fonseca, 2005, p. 28), um modelo gestionário de administração recetiva à cidadania, provocaram uma alteração de paradigma, marcado pela introdução de modelos de gestão típicos do setor privado nas organizações do setor público, num processo longo e controverso, onde o cidadão passou a receber informação da administração, o que contribui para a sua transparência e *accountability* (Carapeto, C. & Fonseca, 2005, p.27).

Foi neste ambiente de mudança obrigatória que se iniciou o percurso reformista, onde a publicação do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, a estabelecer a necessidade de elaboração do plano e relatório de atividades por todos os serviços e organismos, se apresenta como o ponto de partida, seguindo-se a edificação do sistema da qualidade em serviços públicos¹³ e a definição das medidas de modernização administrativa a observar pela AP na sua interação com o cidadão¹⁴.

Nesta mudança de paradigma, os instrumentos de gestão assumem o papel central, relevando para este estudo: o Orçamento de Estado, o Plano de Atividades (PA), o Relatório

¹³ Vide Decreto-Lei N.º 166-A/99, de 13MAI.

¹⁴ Vide Decreto-Lei N.º 135/99, de 22ABR, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei N.º 74/2017, de 21JUN.



de Atividades (RA) e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), os quais constituem a estrutura basilar da gestão da Organização e são a base do CG.

O Orçamento de Estado, único instrumento com enquadramento constitucional (Art.ºs 105.º e 106.º da CPR), tem uma preponderância determinante na melhoria das capacidades do setor público, sejam de ordem financeira, organizacional ou patrimonial, permitindo às organizações públicas a realização de melhor planeamento, execução, controlo da receita e da despesa pública (GNR, Plano Atividades 2021, p. 22).

Refere ainda o mesmo documento que os PA e RA são os primeiros instrumentos de gestão que surgem em complemento ao Orçamento de Estado, e são obrigatórios nos termos do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.

O mesmo diploma estabelece que o PA deve discriminar os objetivos a atingir, os programas e os recursos a utilizar, o qual, após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado, devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento (n.º 2, art.º 1.º).

Por sua vez, segundo o mesmo normativo, o RA deve discriminar os objetivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados, sendo submetido ao ministro competente, até 31 de março do ano seguinte (n.ºs 3 e 4).

Tanto o PA como o RA obedecem ao esquema tipo definido no referido decreto-lei, devendo o PA, depois de aprovado, ser difundido aos trabalhadores do serviço ou organismo, enquanto que o RA deverá ser publicitado, difundindo a informação da possibilidade de consulta ao PA.

A implementação, em 2004, do SIADAP, aprovado pela Lei N.º 10/2004, de 22 de março, alterada pela Lei n.º 66-B/2007, de 31 de dezembro, e suportado na teoria da gestão por objetivos¹⁵ (GPO), estabeleceu a obrigatoriedade da avaliação de desempenho de cada serviço (art.º 10.º), através do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualização a partir dos sistemas de informação do serviço, onde se evidenciam: a missão; os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação; os meios disponíveis, sinteticamente referidos; o grau de

¹⁵ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.



realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas, e a avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR reporta-se ao ciclo de gestão do serviço, devendo os documentos previsionais e de prestação de contas assegurar a coerência com o mesmo.

2.2 Atividade operacional e controlo de gestão

Este subcapítulo aborda o controlo da atividade operacional, os instrumentos de gestão que contribuem para a concretização da estratégia organizacional definida e o CG, como forma de monitorizar o desempenho, com vista a assegurar o cumprimento dos objetivos. É de sublinhar que a monitorização¹⁶, enquanto atividade que permite efetuar o acompanhamento e controlo dos objetivos, atividades e processos¹⁷, por visar finalidades idênticas ao CG, será utilizada numa perspetiva de acompanhamento diário e contínuo da atividade operacional, e o CG para ações de verificação mais abrangentes e programadas.

2.2.1 O controlo da atividade operacional

O controlo integra o grupo de funções de gestão a que os gestores dispensam especial atenção, porque só um sistema de controlo eficaz permitirá identificar indícios que reclamem uma análise e consequente decisão, sendo que, quanto mais precocemente a identificação ocorrer, menor será o desvio e o seu impacto negativo nos objetivos da organização.

Para Teixeira, S. (2019, p. 291), a função controlo é o “processo de comparação entre o desempenho atual e os padrões previamente definidos com vista à execução das medidas corretivas eventualmente necessárias”. O mesmo autor refere que o controlo e o planeamento são duas faces da mesma moeda, uma vez que não haverá interesse em efetuar planos, por muito bons que sejam, se a sua execução não for sucessivamente acompanhada, comparando a diferença entre aquilo que se planeou e o que está a ser executado, tomando as medidas corretivas necessárias com oportunidade. Acrescenta mesmo que “a interação planeamento/controlo é um dos aspetos mais importantes do controlo” (Teixeira, S., 2019, p. 289).

Para Chiavenato, I. (2000, p. 346) quando se fala em resultados desejados, parte-se do princípio que estes foram previstos e necessitam de ser controlados, pelo que o controlo pressupõe a existência de objetivos e planos. Este autor refere ainda a existência de três níveis de controlo: o operacional, o tático e estratégico¹⁸.

¹⁶ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Na doutrina militar, o nível operacional sucede ao estratégico e o tático constitui a base.



O processo de controlo compreende três fases: definição de *standards* (padrões), avaliação do desempenho e ações corretivas. Os standards ou padrões são níveis de qualidade ou quantidade pré-estabelecidos como orientações de desempenho e podem reportar-se a tempo, produtividade, custos, qualidade ou comportamento, importando igualmente definir os níveis de tolerância admitidos. Quanto à avaliação do desempenho, esta traduz-se na comparação dos padrões com a realização, verificando se os níveis de tolerância foram ultrapassados. Neste aspeto, a situação ideal é que a intervenção ocorra por antecipação. No que respeita às ações corretivas, segundo o mesmo autor, uma vez detetados os desvios, em primeiro lugar, é necessário determinar as causas que estiveram na sua origem, e só depois se devem tomar as medidas corretivas adequadas (Teixeira, S., 2019, p. 291).

Embora a expressão «atividade operacional» seja de uso corrente em diversos setores, no domínio da segurança pública não se logrou encontrar qualquer definição doutrinária ou normativa.

Apenas o Manual de Operações da GNR (1996, Vol I, p. V-2), quando se refere aos princípios fundamentais da atividade operacional, refere que “o objetivo último da atividade operacional da Guarda é garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e os atos ilícitos para além das demais atribuições previstas na lei”.

Neste contexto, com base nesta orientação doutrinária, poder-se-á inferir que a atividade operacional da Guarda compreende todas as missões de polícia¹⁹, executadas nas diferentes áreas de intervenção, que tem por finalidade o cumprimento integral das atribuições vertidas no art.º 3º da sua Lei Orgânica²⁰ (LOGNR), e de outros normativos que lhe imponham a execução de missões, sendo excluídas as de natureza administrativa.

Importa sublinhar que o conceito de atividade operacional não significa exatamente o mesmo que atividade policial, sendo que esta comporta a atividade operacional.

Assim, a atividade operacional reporta-se ao conjunto de atos materiais desenvolvidos pela Guarda, no exercício da sua função polícia, que visam prevenir e reprimir atos socialmente danosos, provocados por condutas imprevidentes ou mesmo ilícitas (Raposo, 2006, p. 24 e 26), o que representa uma parte da atividade policial que é desenvolvida diariamente.

¹⁹ Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.

²⁰ Lei N.º 63/2007, de 6 de novembro.



Para garantir o controlo da atividade operacional, a GNR dispõe do Sistema Integrado de Gestão e Apoio Operacional²¹ (SIGAOp), que comporta os elementos de um sistema de informação comum²², com a particularidade de ter sido desenhado e desenvolvido em função das necessidades da organização (Nunes, J., 2015, p. 24). O mesmo integra-se no grupo dos sistemas de informação para a gestão²³ e agrega um conjunto de subsistemas diferentes, mas complementares, cuja interoperabilidade²⁴ se encontra em marcha, corporizando o Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais²⁵ (SIIOP).

O SIGAOp permite a monitorização do desempenho operacional nas diversas áreas de intervenção, assegurada em permanência pelo Comando Operacional (CO) (nível operacional), através do Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional (CINGOp), não permitindo, contudo, a sua correlação direta e automática com o sistema de monitorização estratégica.

2.2.2 Os Instrumentos Estratégicos

Os instrumentos estratégicos que a Guarda utiliza para prosseguir os objetivos traçados nos instrumentos de gestão são: a EG 2020 e 2025, o Plano Estratégico da Guarda (PEG) 2020 e 2025 e os Planos Complementares (PC).

A EG 2025 assenta na continuidade da Estratégia 2020, e materializa o processo que estabelece “as grandes orientações estratégicas para ajustar, modificar, melhorar ou fortalecer a sua posição estratégica, ajustando-a ao novo contexto presente e futuro”. (GNR, 2019, p. 43)

Com efeito, a Guarda, em alinhamento com as orientações políticas, nomeadamente, as GOP 2019, os programas dos XXI e XXII Governos Constitucionais, o RASI 2018²⁶, e os normativos legais, como a CRP, a Lei de Segurança Interna (LSI), LOGNR e Estatuto dos Militares da Guarda, Lei de Política Criminal (2017-2019)²⁷, Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), Lei de Defesa Nacional, entre outras, formulou e aprovou a *EG 2025 - Uma Estratégia Centrada nas Pessoas* (GNR, 2019, p. 53).

O PEG 2025 permite alinhar os instrumentos de gestão de natureza política com a Instituição e a partir daí desenhar a própria estratégia, organizando-o em onze Estratégias

²¹ Vide Apêndice C - O Sistema Integrado de Gestão e Apoio Operacional.

²² Vide Apêndice A – Corpo de conceitos.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/95, de 25 de janeiro.

²⁶ A formulação da Estratégia 2025 assentou no RASI 2018, porque, à data dos trabalhos, o RASI 2019 ainda não tinha sido divulgado.

²⁷ Neste momento já está em vigor a lei n.º 55/2020, de 27 agosto, para o biénio 2020-2022.



Parcelares e em Objetivos Operacionais, Indicadores, Metas e Ações a desenvolver. Neste documento, a correlação e o alinhamento entre todos os instrumentos está garantida (Guedelha, 2019), constituindo-se num importante instrumento de gestão estratégica do Comando da Guarda, pois congrega todo o planeamento estratégico realizado pelos Órgãos Superiores de Comando e Direção, Inspeção e Órgãos dependentes diretamente do Comandante da Guarda, os quais são responsáveis pela sua execução.

Os PC derivam da Estratégia 2025 e do PEG2025, e têm como principal finalidade operacionalizar as orientações, objetivos e prioridades definidos naqueles documentos. A operacionalização dos planos passa também pela desagregação e redistribuição dos objetivos do nível operacional para o nível tático, atribuindo responsabilidades pela sua concretização e monitorização. Estes planos estão classificados com a marca de segurança *Reservado*, pelo que apenas se apresentam os seus títulos, a saber: Plano de Divulgação, Formação e Comunicação da Estratégia 2025; Plano de Recursos 2025; Plano Operacional Setorial e Plano de Gestão Estratégica da Guarda.

2.2.3 O controlo de gestão

A gestão das organizações, por força do cenário cada vez mais competitivo com que estas se defrontam, carece de informação adequada para sustentar uma tomada de decisão oportuna, o que tem contribuído para que o CG ganhe relevância como elemento de apoio à decisão, ajudando a mitigar incerteza.

Segundo Carvalho, L. *et al.*, (2015, p. 206), a definição de CG não reúne consensualidade, na medida em que diversos autores optam por privilegiar determinadas perspetivas. Assim, como definição mais consensual, a autora refere que o CG consiste num:

[...] sistema que possibilita aos gestores o acesso a informações para dirigir e tomar decisões adequadas para o futuro das organizações. Nesse sentido, o controlo de gestão mede o desempenho em relação a diversos aspetos como os financeiros, os operacionais, os humanos e os comerciais, de modo a que os objetivos definidos pelas organizações locais sejam atingidos.

Por seu lado, Pereira, S. (2017, p. 23) apresenta uma definição mais instrumental do sistema, considerando que “quando se fala em controlo de gestão fala-se em mecanismos ou sistemas, designados de Sistemas de Controlo de Gestão, utilizados para garantir que os indivíduos agem e decidem de forma consistente com os objetivos e estratégias da organização”.



Jordan, H. *et al.* (2003, p. 19 a 21) efetuam uma aproximação concetual ao CG, ponderando três perspetivas diferentes: gestores, instrumental e a dos operacionais, chegando à seguinte definição:

O controlo de gestão é o conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingirem os objetivos estratégicos da empresa, privilegiando a ação e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação de autoridade e responsabilização.

Para concretizar as suas funções, o CG recorre à utilização de diversas técnicas, sendo as mais utilizadas o *Balanced Scorecard* e o *Benchmarking* (Carvalho, L. *et al.*, 2015, p.206). Contudo, estes autores reforçam que o CG deve ter a montante um processo de planeamento eficaz, com o estabelecimento prévio de objetivos e respetivos planos e orçamentos associados para os alcançar. Assim, o CG permitirá a comparação do desempenho previsto e do concretizado, e simultaneamente a adoção de medidas corretivas dos desvios, caso se torne necessário.

Na GNR o CG é suportado, fundamentalmente, pelo SIGAOp, que disponibiliza a informação relativa à atividade operacional desenvolvida pelas diferentes Unidades e Órgãos do dispositivo, e pela plataforma «SIMPLES-Sistema de Monitorização da Guarda de 2020 a 2025», a qual permite a gestão do PEG e consultas sobre o mesmo, no que respeita à sua concretização. Esta plataforma é alimentada pelo nível operacional, a quem compete o carregamento da informação relevante para materializar o CG e operada pela Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI), esta responsável pela gestão global da EG.

2.3 Atividade operacional e controlo de gestão em forças gendármicas

Este subcapítulo apresenta a forma como a GC promove o controlo da atividade operacional e sua articulação com o CG estratégica.

2.3.1 Sistema de Gestão Operacional da Guardia Civil

Com vista a alcançar o que recentemente é designado por *transformação digital*, a GC lançou, em 2004, um Plano de Sistemas para promover a digitalização dos seus processos operacionais e de gestão. Este plano deu origem à implementação de vários sistemas: Sistema Integrado de Gestão Operacional (SIGO); aplicação Logística e Financeira; aplicação de gestão de recursos humanos e Sistemas para Investigações (SINVES) (GC, email, 15 de fevereiro, 2021).



A automatização na disponibilização dos dados estatísticos revelou-se crucial para simplificar a construção de indicadores e de relatórios, permitindo ainda às Unidades adaptar os dados às suas necessidades (GC, email, 16 de fevereiro, 2021).

Paralelamente, o sistema estatístico da criminalidade (estatísticas de infrações penais, autores, etc.), gerido pelo Ministério do Interior, apresenta grande capacidade de análise, permitindo também a sua utilização e adaptação pelas Forças Policiais, o qual contribui igualmente para o registo da atividade operacional (GC, email, 16 de fevereiro, 2021).

2.3.2 O Sistema de Gestão Estratégica da Guardia Civil

Em 2005, a GC assumiu o desenvolvimento do seu próprio Sistema de Gestão Estratégica (SIGEST), suportado no conceito de *Balanced Scorecard*²⁸, constituindo-se na base para o desenvolvimento de dois planos estratégicos distintos: a Estratégia Institucional e o Plano Estratégico (GC, 2021).

A Estratégia Institucional da GC é concebida como um instrumento destinado a divulgar a estratégia global do *Corpo*, quer aos seus membros, quer ao público em geral, permitindo uma visão estável em períodos de 8 a 10 anos, relativamente aos interesses definidos pela GC. Este documento define a missão, visão e valores da GC, bem como os objetivos, por prioridades, a médio e longo prazo, o que permite estabelecer as linhas de ação e iniciativas a realizar, sendo todas as informações representadas de forma gráfica num documento complementar à estratégia, designado por *mapa estratégico* (GC, 2021).

O Plano Estratégico, direcionado ao curto e médio prazo, por regra, apresenta uma vigência coincidente com a legislatura e estabelece os objetivos e as ações a concretizar durante a mesma, acompanhando as linhas da política de segurança (GC, 2021).

Embora não exista nenhuma imposição legal para que a GC execute o seu planeamento estratégico, o certo é que esta Instituição, acompanhando as melhores práticas da AP e as orientações do Ministro do Interior, desde muito cedo, optou pela sua elaboração (GC, 2021).

Existem ainda outros documentos de interesse que a GC considera na sua gestão estratégica, como o *Plano de Sustentabilidade* e os *Relatórios Anuais de Responsabilidade Social Corporativa*²⁹, cuja elaboração está legalmente prevista para as organizações da AP, não estando, no entanto, a GC vinculada a esta obrigação, ao contrário da elaboração das

²⁸ Vide Apêndice A – Corpo de Conceitos.

²⁹ Orden ESS/1554/2016, de 29 de septiembre - Por la que se regula el procedimiento para el registro y publicación de las memorias de responsabilidad social y de sostenibilidad de las empresas, organizaciones y administraciones públicas.



Cartas de Serviço e do *Sistema de Reclamações e Sugestões* que, por Real Decreto e norma do Secretário de Estado da Segurança³⁰, são obrigatórios.

Por fim, uma referência à Lei Geral do Orçamento do Estado (anual), cuja gestão é desenvolvida a partir do Ministério do Interior, através de um Gabinete de Orçamento que está no Comando em apoio à GC, o qual possui documentos de referência como o *Plano de Gestão Contratual e Financeira* que regula o procedimento e a denominada *Lista Priorizada* de investimentos e despesas, onde se integram as iniciativas de despesa e investimento, seguindo as orientações estratégicas. No final do ano, é realizado o levantamento dos indicadores económico-financeiros para avaliar os gastos decorrentes da concretização dos objetivos estratégicos. A informação prestada pela GC termina referindo que gestão estratégica e gestão orçamental são áreas distintas, cooperam, mas não estão vinculadas (GC, email, 16 de fevereiro, 2021).

2.3.3 O controlo de gestão da Guardia Civil

O grau de concretização dos objetivos, estabelecidos na Estratégia Institucional e no Plano Estratégico da GC, é aferido através dos indicadores quantitativos que estão vinculados aos objetivos específicos, às iniciativas e aos planos de ação, os quais constituem a referência para o desempenho das Unidades nas vertentes operacional, pessoal e logística (GC, 2021).

A avaliação desses objetivos é efetuada regularmente, sendo comparados os resultados reais obtidos com as metas esperadas, o que permite identificar a existência de desvios e a adoção das correspondentes medidas corretivas, sendo ainda possível visualizar uma representação gráfica no painel que ajuda, de forma rápida, a sinalizar as conquistas alcançadas e as melhorias registadas (GC, 2021).

De referir que a avaliação dos documentos supramencionados é efetuada com uma periodicidade semestral ou anual, sendo operada nos sistemas de informação, segundo uma lógica de simplicidade e rapidez na obtenção dos dados (GC, 2021).

No que diz respeito ao desenvolvimento e à gestão do SIGEST, assume especial relevo o *Gabinete de Gestão Estratégica*. Este Órgão, organicamente integrado na Secção de Planos e Estudos do Estado-Maior do Comando de Operações, está sob a dependência da Diretoria

³⁰ *Real Decreto 951/2005, de 29 de julio - Por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, complementada pela Instrucción N.º 7/2007, sobre el procedimiento de tramitación de las quejas y sugerencias que formulan los ciudadanos, de 28 de junio de 2007, da Secretaria de Estado de Seguridad.*



Operacional Adjunta e serve de elo de ligação entre os agentes que participam na conceção e gestão da Estratégia e do Plano, assumindo-se como uma peça chave para assegurar que “a atividade desenvolvida é orientada para o cumprimento dos objetivos pré-definidos”. (GC, 2021)

Na informação prestada pela GC, é referido que a operacionalização do SIGEST em planos operacionais mais específicos, que vinculem as atividades das unidades de forma clara e detalhada aos objetivos estratégicos, ainda não se encontra concretizada.

2.4 Síntese capitular

No primeiro subcapítulo foi abordado o conceito de segurança, a sua evolução e operacionalização. Realizou-se uma incursão no domínio das políticas públicas de segurança interna, interligando as dimensões internacional, europeia e nacional, onde, face à transversalidade das ameaças e riscos, as respostas devem ser integradas e articuladas entre os diversos setores. Por outro lado, na impossibilidade de garantir resposta à totalidade dos desafios, torna-se necessário estabelecer prioridades, materializadas nos instrumentos de gestão, os quais servem de orientação para os organismos da AP estabelecer as suas principais linhas de atuação.

O segundo subcapítulo procurou congregiar as conceções teóricas de controlo operacional e CG, desenvolvidos na GNR, apresentando a forma como a GNR realiza a monitorização da sua atividade operacional, através do SIGAOp, que instrumentos estratégicos utiliza e como realiza o CG.

No terceiro e último subcapítulo abordou-se o controlo da atividade operacional e o CG em forças gendármicas, em particular, como a GC desenvolve, internamente, estes processos.



3. Metodologia e método

Neste capítulo explana-se a metodologia e o método que orientaram a investigação.

3.1 Metodologia

A elaboração do presente trabalho seguiu a metodologia em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM), no que respeita à elaboração de Trabalhos de Investigação (NEP/INV – 001), à estrutura e regras de citação e referenciação (NEP/INV – 003), às regras e normas de autor (Fachada, Ranhola e Santos, 2019), e orientações metodológicas para elaboração de trabalhos de investigação (Santos *et al.*, 2019).

Assim, foi adotado um percurso metodológico constituído por duas fases. Uma primeira fase, na qual foram realizadas entrevistas exploratórias (com recurso a videoteleconferência e a correio eletrónico) a entidades diretamente ligadas à monitorização e CG da atividade operacional que, associadas a uma revisão preliminar de literatura, permitiram desenhar um quadro teórico de referência, onde se destaca a identificação dos conceitos estruturantes, nomeadamente: políticas públicas de segurança; segurança, nas dimensões nacional e SI; RASI; instrumentos de Gestão e Estratégicos; sistemas de gestão operacional e CG.

Prosseguiu-se com a identificação do problema de investigação e com a definição da QC, a qual foi decomposta em três QD.

Dado que os OE são instrumentais para o conhecimento e para a avaliação do sucesso da investigação, procedeu-se à sua definição, fazendo-os corresponder à decomposição do OG da investigação em aspetos mais restritos e elementares, materializados em atividades e tarefas observáveis e mensuráveis (Santos *et al.*, 2019, p. 58). Após verificação da sua articulação e coerência com o quadro teórico concebido, procedeu-se à construção do modelo de análise, apresentado no Quadro 1³¹, importando sublinhar que, fruto da revisão da literatura efetuada, sua conjugação com as entrevistas exploratórias e em alinhamento com os conceitos abordados, foi garantida uma estreita correlação entre estes fatores e os indicadores definidos, dado que estes assumem um papel relevante na construção e aplicação dos instrumentos de recolha de dados, bem como na sua análise.

³¹ Para melhor visualização do Quadro 1, Vide Apêndice D – Modelo de Análise.



Quadro 1 – Modelo de Análise

TEMA	OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL						
OBJETIVO GERAL	PROPOR MELHORIAS PARA A OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL NA GNR.						
QUESTÃO CENTRAL	O SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL GARANTE A TOMADA DE DECISÃO ADEQUADA?						
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DERIVADAS	CAPÍTULOS	DIMENSÕES	CONCEITOS	INDICADORES	Recolha de Dados	
						Instrumentos	
OE1 Caracterizar os instrumentos enquadreadores da atividade operacional.	QD1 Os instrumentos enquadreadores garantem coerência entre a dimensão político-estratégica e a dimensão operacional no âmbito da atuação operacional?	Políticas públicas de segurança interna: prioridades e desafios	Prioridades políticas no âmbito da segurança interna	Políticas públicas; Segurança; Segurança Nacional; Segurança Interna; Relatório Anual de Segurança Interna.	Prioridades políticas; Orientações políticas; Orientações estratégicas; Outros normativos.	Análise documental e Entrevistas semiestruturadas	Qualitativa
OE2 Analisar a articulação dos instrumentos e sistemas de Controlo de Gestão na GNR.	QD2 A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional?	Atividade operacional e controlo de gestão	Controlo da atividade operacional	Instrumentos de Gestão (Orçamento de Estado; Plano e Relatórios de Atividades e SIADAP-QUAR) Instrumentos Estratégicos (Estratégia Guarda 2020 e 2025, Plano Estratégico 2025 e Planos complementares)	Gestão operacional; Controlo de gestão; Requisitos e necessidades de informação operacional; Pontos fortes e fracos; Oportunidades e ameaças; Possibilidade de melhoria.		
OE3 Analisar o conceito de monitorização da atividade operacional em forças de natureza gendármica.	QD3 A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional nas forças gendármicas observadas?	Atividade Operacional e controlo de gestão em forças gendármicas	Controlo da atividade operacional	Sistemas de gestão operacional; Instrumentos de gestão; Controlo de gestão.	Gestão operacional; Controlo de gestão; Requisitos e necessidades de informação operacional; Pontos fortes e fracos; Oportunidades e ameaças; Possibilidades de melhoria.		

A segunda fase iniciou-se com a seleção e aplicação dos instrumentos para recolha da informação, nos moldes que mais adiante serão detalhados.

Neste estudo foi adotada uma posição ontológica construtivista (Bryman, 2012, cit. Santos *et al.*, 2019, p. 16) e epistemológica interpretativista (Morgan & Smircich, 1980, cit. Santos *et al.*, 2019, p. 18), com recurso ao raciocínio indutivo, na medida em que se partiu do particular para o geral (Santos *et al.*, 2019, p.18). No desenvolvimento da investigação optou-se por uma estratégia qualitativa, dado que se pretende alcançar um entendimento mais profundo do objeto de estudo em detrimento da sua medição como fenómeno (Santos *et al.*, 2019, p.18). Relativamente ao desenho de pesquisa utilizou-se o estudo de caso (Freixo, cit. por Santos, 2009, p. 37).

Neste âmbito, importa mencionar que foi solicitado apoio à GC, através da DPERI, tendo aquela Força nomeado como ponto de contacto o Cte. Iván Hormigos Martínez, da *Dirección General de la Guardia Civil, Dirección Adjunta Operativa Estado Mayor Sección de Planes y Estudios*, que disponibilizou todos os elementos solicitados, incluindo a sua participação na entrevista aplicada.

3.2 Método

Neste subcapítulo são apresentados os participantes e o procedimento, os instrumentos utilizados, bem como as técnicas de recolha e tratamento dos dados.



3.2.1 Participantes e procedimentos

As entrevistas foram aplicadas a uma amostra intencional (Vilelas, 2009, p. 248), constituída por Entidades da GNR que, por força do desempenho do cargo, têm intervenção direta ao nível da gestão da atividade operacional e do CG do desempenho Institucional, nos níveis Operacional e Estratégico. Foram ainda dirigidas entrevistas aos antigos Chefes da DPERI, por terem um conhecimento profundo da matéria em estudo, bem como ao ponto de contacto designado pela GC, num total de 10 entrevistas³².

3.2.2 Instrumentos de recolha de dados

As principais técnicas utilizadas na recolha de dados foi a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A análise documental incidiu sobre legislação, livros e manuais existentes que discorrem sobre as matérias em estudo, bem como sobre outros documentos que, de alguma forma, também contêm elementos consistentes e relevantes para a investigação.

As entrevistas semiestruturadas foram organizadas com vista a obter resposta para os indicadores definidos, tendo para o efeito sido elaborados três guiões distintos³³. O guião tipo A, destinado aos participantes com funções de direção superior; o guião tipo B, dirigido aos participantes com responsabilidade de direção intermédia e operação do sistema e, por último, o guião tipo C, destinado à GC.

De referir que as entrevistas foram testadas junto dos Auditores do Curso pertencentes à GNR e de um oficial que também desempenhou funções na DPERI.

Por último, devido à conjuntura pandémica que atualmente se vive em Portugal, foi acordado com as Entidades que o guião seria enviado por correio eletrónico e que a resposta seria remetida pela mesma via. A aplicação das entrevistas decorreu entre 19 de janeiro e 26 de fevereiro de 2021³⁴.

3.2.3 Técnicas de tratamento dos dados

Após a sua receção, as entrevistas foram objeto de análise de conteúdo realizada segundo o método defendido por Bardin (2020), o qual compreende três etapas: organização da análise, codificação e categorização. Na etapa relativa à organização foi efetuada uma pré-análise, onde se procedeu a uma leitura flutuante, tendo em vista a constituição do *corpus* e a formulação dos objetivos, terminando com a preparação do material. A codificação, tendo

³² Vide Apêndice E. Esta amostra enquadra-se na dimensão (6-10) e respeita a “informantes com alguma excecionalidade” (Rego, Cunha, & Meyer, 2018, p. 53).

³³ Vide Apêndice E.

³⁴ *Idem*.



como referência o problema a resolver, consistiu na definição das unidades de registo (o que deve ser analisado), sendo, no caso concreto, estabelecido o «tema». Em relação à enumeração, foi definida a «presença».

Quanto à categorização foi definido o critério do «léxico», considerando o sentido em que a unidade de registo é empregue (Bardin, 2020, p. 121-154).

Para o efeito, foram elaborados os Apêndices F (Guião Tipo A e B) e G (Guião Tipo C) a relacionar a dimensão (A ou B), os indicadores (1 a 11), as questões (1 a 16), sequência dos respetivos segmentos identificados, somatório de presenças/total de entidades questionadas e respetiva percentagem, resultando num código com a seguinte configuração e significado: A.1.1.1; 3/3; 100% - dimensão A, indicador 1, questão 1 e segmento identificado 1; 3 presenças identificadas/em 3 entidades questionadas, o que equivale a 100%)³⁵.

³⁵ Vide Apêndices F e G.



4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo apresentam-se os resultados das entrevistas semiestruturadas³⁶, os quais, depois de analisados e discutidos segundo o corpo conceitual, constituem a base da resposta às QD e QC.

4.1 Os instrumentos enquadramentos da atividade policial e sua coerência entre a dimensão política e operacional

A Guarda desenvolve os instrumentos de gestão e estratégicos que servem de orientação da sua atividade operacional, com base no quadro jurídico vigente [GOP 2019, programas dos XXI e XXII Governos Constitucionais, o RASI 2018, a CRP, a LSI, LOGNR, EMGNR, LQPC (2017-2019)³⁷, LOIC, LDN, entre outras], sendo relevante analisar o mesmo quanto à suficiência e adequação, para garantir coerência entre a dimensão político-estratégica e a dimensão operacional, assim como se a existência de outros instrumentos teria interesse.

Neste contexto, a análise das entrevistas aplicadas³⁸ demonstra que os normativos legais disponíveis asseguram um enquadramento adequado da atividade operacional (A.1.1.1; 6/9; 67%) e que, complementados pelas orientações da tutela, são suficientes e garantem o alinhamento entre as prioridades políticas e atividade operacional (A.1.1.2; 8/9; 89%).

Sobressai a unanimidade verificada entre as entidades de direção superior quanto à efetiva emissão de orientações políticas e à fixação de diretivas por parte da tutela, relativamente ao desempenho operacional, transmitidas através de documentos, planos, documentos complementares e reuniões (A.2.2.1; 3/3; 100%).

Importa ainda relevar a preocupação manifestada pelo Comandante Geral da GNR, relativamente à incompatibilidade entre os tempos legais para aprovação dos instrumentos de gestão e a difusão dos documentos essenciais à sua concretização, sendo acompanhado na mesma pelo Chefe da DPERI.

Quanto à necessidade de outros normativos, nomeadamente a inexistência de um documento estratégico para a componente da SI, ausência identificada na revisão da literatura, verifica-se que a totalidade das entidades de direção superior assumem que a existência de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI) poderia constituir-se

³⁶ Vide Apêndice D - Entidades Entrevistadas e codificação.

³⁷ Neste momento já está em vigor a lei n.º 55/2020, de 27 agosto, para o biênio 2020-2022.

³⁸ Vide Apêndice F - Análise de conteúdo das entrevistas dos Guiões A e B.



num instrumento importante para o planeamento estratégico, conferindo-lhe maior estabilidade e continuidade (A.3.3.1 e 2; 3/3; 100%). Esta necessidade também é acompanhada pelo entrevistado (EE6), referindo a possibilidade de ser “solicitada a emissão de uma Diretiva Política do Ministro da Administração Interna, que inclua as linhas de orientação políticas e os objetivos políticos, para o período em avaliação.”

4.2 Articulação e coerência dos instrumentos de gestão institucionais e o controlo da atividade operacional

No novo modelo preconizado para a AP, conforme já foi apresentado, os instrumentos de gestão (Orçamento de Estado, PA, RA e SIADAP, onde se inclui o QUAR) constituem os elementos estruturantes na gestão da Organização, permitindo, entre outros, fixar objetivos de forma hierarquizada, traduzindo-os em indicadores e fontes de verificação, avaliar o seu grau de concretização e promover a avaliação final do serviço.

Estes instrumentos “permitem medir o esforço de entidades da GNR, sendo possível a sua comparabilidade interna” (B.4.4.1; 2/3; 67%), a qual é possível se for “garantida a fidelidade e fiabilidade dos dados” (B.4.4.2; 2/3; 67%).

Alinhada com os instrumentos de gestão, a Guarda elaborou os seus instrumentos estratégicos: EG 2020 e 2025, o PEG 2020 e 2025 e, para a EG 2025, os PC de execução. Este processo é desenvolvido segundo critérios de articulação e coerência, sob a coordenação da DPERI (B.4.5.1 e 2; 7/9; 78%), sendo promovida a desagregação alinhada e em cascata dos objetivos operacionais do PEG em iniciativas que integram o Plano Setorial Operacional (B.4.5.3; 4/9; 44%).

A efetiva materialização destes instrumentos passa pela gestão operacional, em que a “responsabilidade primária pela monitorização da atividade operacional é do CO e respetivos órgãos” (B.4.7.1; 5/6; 83%), onde “o CINGOp, apoiado no SIGAOp, executa uma monitorização diária da atividade operacional” (B.4.7.3; 4/6; 67%). Por sua vez, num segundo nível, “a DPERI reúne a informação e assegura a monitorização estratégica, periódica e centralizada, apoiando-se na plataforma SIMPLES2025” (B.4.7.2; 6/6; 100%). Assim, a monitorização da atividade operacional “compreende dois níveis, o operacional, a cargo do CO, de acordo com o plano setorial estabelecido, e o estratégico, a cargo da DPERI” (B.4.7.4; 5/6; 83%).

A gestão operacional da atividade “assegura a informação necessária, eficaz e oportuna, em relação aos objetivos prioritários” (B.5.8.1; 6/6; 100%), sendo, no entanto, necessário que a mesma esteja “alinhada com os indicadores, validada, fiável e



disponibilizada com oportunidade” (B.5.9.1; 5/6; 83%). Ainda neste domínio, destaca-se a necessidade de envolver o efetivo no processo de monitorização, como forma de mitigar as possibilidades de erro e de não descredibilizar o sistema (B.5.9.3; 3/6; 50%).

Quanto à monitorização trimestral da atividade operacional, os resultados mostram que “permite um CG eficaz, se realizada com base em dados fiáveis e num controlo eficaz em todos os níveis”, realçando, também, que a monitorização estratégica está diretamente dependente da eficácia dos sistemas de informação e da qualidade dos dados (B.6.10.1 e 2; 6/9; 67%). Neste âmbito, afigura-se, ainda, pertinente referir que um terço dos entrevistados considera que a informação deve “evoluir no que respeita à qualidade [...] e áreas a que se reporta” (B.5.9.2; 2/6; 33%).

A interoperabilidade, entre o SIIOP e a plataforma SIMPLES2025, é uma necessidade para “assegurar informação oportuna e fiável”, sendo fundamental para “concretizar o princípio de inserção do «dato único» e partilhável, economizar recursos e tempo”, assim como para a “simplificação e redução de processos” e para “a credibilização do sistema”, facto que gera unanimidade nos entrevistados (B.6.11.1 a 3; 6/6; 100%).

Como pontos fortes do sistema, foram assinalados: a “capacidade de arquivamento de informação, permitindo análise, deteção e correção de desvios, bem como um maior grau de conhecimento da realidade” (B.7.12.1; 3/6; 50%). Pela sintonia verificada com a literatura atual e com o modelo da GC, sublinha-se, ainda, como pontos fortes: a contribuição para a “responsabilização, transparência e *accountability* da Instituição”, possibilitando a sua avaliação e do serviço, e o facto de permitir “o alinhamento das prioridades políticas e dos instrumentos de gestão” (B.7.12.2 a 4; 2/6; 33%).

Dos pontos fracos apontados destacam-se a falta de interoperabilidade da plataforma SIMPLES com os outros sistemas, a incapacidade para recolha automática de dados (B.8.13.1; 6/6; 100%), o número elevado de intervenientes envolvidos na recolha da informação e maior probabilidade de erro humano (B.8.13.2; 3/6; 50%). Neste âmbito, convém referir que a insuficiência de recursos humanos especializados, agravada pela sua rotação constante e a falta de garantia na oportunidade e fiabilidade dos dados, também foi identificada por um terço dos entrevistados (B.8.13.4 e 5; 2/6; 33%).

No tocante a oportunidades, foram elencadas a aposta no desenvolvimento de tecnologias e na melhoria do sistema de monitorização (B.9.14.1; 4/6; 67%), e dinamização da eliminação das fragilidades identificadas, materializando a interoperabilidade, a automatização de relatórios de gestão e o controlo de recursos (B.9.14.2; 4/6; 67%).



A principal ameaça identificada prende-se com a inexistência de interoperabilidade entre os sistemas e as consequências que daí resultam para a credibilidade do sistema (B.10.15.3; 4/6; 67%). Contudo, ainda que com menor expressão, também foram mencionadas a falta de especialização e de envolvimento dos recursos humanos nos processos de monitorização (B.10.15.2; 2/6; 33%), bem como os constrangimentos financeiros e a desatualização dos sistemas (B.10.15.4; 2/6; 33%).

Por fim, como possibilidades de melhoria a introduzir no sistema, destacam-se a necessidade de garantir a interoperabilidade entre a plataforma SIMPLES2025 e o SIIOP e a recolha automática da informação (B.11.16.1; 6/9; 67%), assim como melhorar a qualidade e quantidade dos dados recolhidos e a produção automática, oportuna e credível de relatórios (B.11.16.2; 6/9; 67%). Neste ponto, embora os resultados sejam menos expressivos, pelo efeito que podem desencadear na eficiência do sistema e pelo alinhamento com os objetivos mais genuínos da boa gestão, afigura-se pertinente considerar, ainda, como possíveis melhorias: a capacidade de relacionar resultados com os recursos empenhados (B.11.16.4; 4/9; 44%), simplificar a inserção de dados e reduzir o número de efetivos envolvidos (B.11.16.5; 3/9; 33%) e promover processos mais intuitivos e com reduzida possibilidade de erro (B.11.16.6; 4/9; 44%).

Importa sublinhar que se, por um lado, a generalidade dos entrevistados assume a coerência dos instrumentos utilizados e a eficácia do sistema, onde sobressaem necessidades de acesso a informação consistente, adequada e oportuna, por outro, expressam de forma inequívoca um conjunto de limitações e preocupações que, no mínimo, se apresentam como suficientemente relevantes para condicionar o controlo da atividade operacional e, consequentemente, afetar a credibilidade do sistema de CG.

4.3 O conceito de monitorização da atividade operacional da Guardia Civil

Este subcapítulo tem como base a revisão da literatura combinada com o resultado da entrevista ao ponto de contacto nomeado pela GC (Cte. Iván Hormigos Martínez, entrevista por email, 26 de fevereiro de 2021).

A GC desenvolve a sua atividade operacional em alinhamento com o “quadro jurídico, as Estratégias de Segurança Nacional, as estratégias setoriais, as obrigações internacionais assumidas pela Espanha e as prioridades políticas do Governo” (A.1.1.1)³⁹, garantindo que os objetivos estão “interrelacionados, de modo a que alcançando os objetivos de nível inferior contribui-se para a consecução dos objetivos de nível superior”, bem como uma

³⁹ Vide Apêndice G - Análise de conteúdo da entrevista do Guião C (GC).



“direção centralizada e execução descentralizada” conseguindo o “equilíbrio entre a tradução em cascata da estratégia até aos níveis mais elementares” (B.4.5.1 e 2).

Para monitorizar a atividade operacional, a GC dispõe do SIGO e do SINVES “onde todo o trabalho e serviço dos agentes, tanto da vertente preventiva como da investigação fica gravado”, sendo de reforçar que a “automatização na obtenção dos dados estatísticos é a chave para facilitar a construção de indicadores e *cuadros de mando integral*”, os quais são objeto de um “procedimento de avaliação (semestral ou anual) dos objetivos através dos indicadores” (B.4.7.1 a 3), convindo destacar que, ao nível do SIGEST, ainda falta “concretizar a sua operacionalização em planos operacionais” (B.4.7.4).

O SIGEST da GC foi criado com a finalidade de dotar o “alto comando de uma imagem completa do funcionamento geral” (B.5.8.1), disponibilizando “dados sobre o dia a dia dos *negócios* e a gestão dos Recursos Humanos e Materiais” (B.5.8.2), desígnio que está alcançado. Para garantir uma monitorização eficaz e oportuna, é necessário ter sistemas que “contenham e gerenciem a informação e procedimentos adequados de registo e organização para que a informação obtida seja válida” (B.9.1), e que “esses sistemas permitam extrair rapidamente a *inteligência* de que necessita” (B.9.2).

Quanto ao CG a nível estratégico, por regra, é feito um “acompanhamento semestral e mensal, sendo os períodos ainda mais curtos para os indicadores de atividade mais operacionais” (B.6.10.1), sublinha, também, que “não faz sentido reduzir o período de referência, porém, o controlo das estatísticas criminais é normalmente realizado mensalmente”. (B.6.10.3)

A necessidade de interoperabilidade, entre os sistemas de gestão da atividade operacional e de CG, é assumida como alta. Na criação do Plano de Sistemas, em 2004, “uma preocupação especial foi colocada no chamado princípio de dados únicos e partilhados entre sistemas ou aplicativos.” (B.6.11.1), sendo referido, também, que a interoperabilidade não é total e que a mesma “permite reduzir o esforço de registo, protege os dados únicos e permite construir imagens mais completas da realidade, aspeto fundamental para a tomada de decisão” (B.6.11.2 e 3).

O sistema de monitorização, como pontos fortes, apresenta a possibilidade de permitir um maior grau de conhecimento da realidade, a promoção de uma cultura de profissionalismo e transparência, e de melhorar e agilizar o “árduo processo de gestão” (B.7.12.1 a 3).



Em relação aos pontos fracos, é realçado o esforço requerido para registar e auditar, o excesso de dados que “distorce o planeamento (infoxicação)” e a necessidade de investimento em sistemas poderosos e rápidos (B.8.13.1 a 3).

As oportunidades a explorar pelo sistema situam-se ao nível das “novas tecnologias como o *Big Data* e a Inteligência Artificial”, da interoperabilidade com troca rápida de registos, e da “integração e globalização (intercâmbios internacionais de inteligência e bancos de dados)” (B.9.14.1 a 3).

Por outro lado, o sistema debate-se com ameaças referentes à falta de orçamento e desatualização dos sistemas, bem como a “falta de liderança que limita a eficiência do sistema diante do esforço de registo necessário” e a “exposição de informações (segurança cibernética comprometida)” (B.10.15.1 a 3).

Neste contexto, como possibilidades de melhoria do sistema, foram mencionadas a “interoperabilidade em todos os níveis (interno, nacional e internacional)”, a necessidade de modernização de processos com a integração da inteligência artificial e *Big Data*, bem como a “simplificação de registo e melhoramento da velocidade e conexão dos sistemas” (B.11.16.1 a 3).

4.4 Síntese capitular

No primeiro subcapítulo, verificou-se que os normativos legais disponíveis, complementados com orientações políticas e estratégicas, revelam-se suficientes e asseguram um enquadramento adequado da atividade operacional e a sua coerência com as prioridades fixadas na dimensão política-estratégica. Contudo, também foi mencionado que a existência de um CESI ou de uma diretiva política do Ministro da Administração Interna seria um instrumento importante para o planeamento estratégico, conferindo-lhe maior estabilidade e continuidade, podendo contribuir para mitigar a incompatibilidade entre os tempos legais para aprovação dos instrumentos de gestão⁴⁰ e a difusão dos instrumentos estratégicos necessários à sua concretização.

Nesta sequência, considera-se que a resposta à QD1 “*Os instrumentos enquadradores garantem coerência entre a dimensão politico-estratégica e a dimensão operacional no âmbito da atuação operacional?*” é afirmativa, todavia, a existência de um CESI ou de uma diretiva política, perspetiva-se como uma possibilidade de melhoria do sistema, conferindo-lhe, por um lado, maior coerência, estabilidade e continuidade, e, por outro, reforçando a capacidade de resposta institucional, alinhada com as prioridades políticas. Deste modo, o

⁴⁰ Vide art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.



OE1 “*Caracterizar os instrumentos enquadradores da atividade operacional*” é concretizado plenamente.

O segundo subcapítulo centrou-se na articulação dos instrumentos institucionais e no CG da atividade operacional.

Depois de fixados através dos instrumentos de gestão, os objetivos operacionais são objeto de desagregação alinhada e em cascata em iniciativas que integram o Plano Setorial Operacional, sob a coordenação centralizada na DPERI, o que se traduz numa garantia para a adequada articulação dos diferentes instrumentos utilizados. Como foi referido, estes instrumentos apenas possibilitam a comparabilidade interna, se for garantida a fiabilidade dos dados.

A gestão operacional ou monitorização da atividade operacional constitui responsabilidade primária do CO que, para esse efeito, conta com a ação do CINGOp, o qual garante uma monitorização diária, suportada no SIGAOp.

Num segundo patamar, sob a designação de CG ou monitorização estratégica, a DPERI, com a informação disponível ao nível do CO, promove uma monitorização periódica e centralizada, suportada na plataforma SIMPLES2025.

Com efeito, a eficácia destes processos está intrinsecamente dependente da informação que é disponibilizada em termos de qualidade (fiabilidade e adequabilidade) e de oportunidade, bem como do desempenho dos sistemas de gestão utilizados e dos recursos humanos envolvidos. De facto, embora a informação relativa aos objetivos prioritários, resultante da monitorização da atividade operacional, seja unanimemente considerada como a necessária, adequada e oportuna, os entrevistados realçam a necessidade de a mesma estar alinhada com os indicadores, ser válida e disponibilizada com oportunidade. Esta perspetiva é reiterada quando assumem que a monitorização trimestral permite um CG eficaz, condicionando este resultado a dados fiáveis, a um controlo eficaz a todos os níveis e à eficácia dos sistemas de informação.

Como virtudes reconhecidas ao sistema de monitorização, encontram-se a capacidade de arquivamento e a contribuição para a transparência e *accountability* da Instituição. As limitações e ameaças identificadas, apontam para: a falta de interoperabilidade; a incapacidade de recolha automática de dados e a elaboração de relatórios, bem como o número elevado de intervenientes e maior possibilidade de erros. De notar ainda a preocupação manifestada por um terço dos entrevistados quanto à insuficiência de recursos humanos especializados e em constante rotação, e à falta de garantia na oportunidade e



fiabilidade dos dados, relevando o facto de, no total das entrevistas, existirem outras perceções no mesmo sentido. Estas limitações afirmam-se como fatores relevantes para condicionar a eficácia do sistema de controlo da atividade operacional.

Nesta sequência, a QD2 “*A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional?*” obtém uma resposta parcialmente positiva. Ao nível da articulação dos instrumentos de gestão institucionais, a coerência está garantida, contudo, o mesmo já não se verifica na vertente do controlo da atividade, face às fragilidades enumeradas, especialmente em relação a fatores críticos, como a necessidade de melhorar a qualidade e quantidade dos dados recolhidos, de tornar os sistemas interoperáveis, por forma a minimizar a possibilidade de erro e de credibilizar o sistema. Com esta resposta, cumpre-se também o OE2 “*Analisar a articulação dos instrumentos e sistemas de CG na GNR*”.

O terceiro subcapítulo foca-se na articulação dos instrumentos de gestão institucionais da GC e sua coerência para garantir o controlo da atividade operacional. A GC, a partir da dimensão politico-estratégica, fixada pelo quadro jurídico, onde se incluem as prioridades políticas do governo, define a sua estratégia global e elabora o Plano Estratégico, desagregando em cascata os objetivos estratégicos até aos níveis mais elementares, assegurando a sua inter-relação, de forma a que a concretização dos de nível inferior contribua para a consecução dos de nível superior.

A monitorização da atividade operacional da GC é garantida pelo SIGO e pelo SINVES, os quais permitem o registo de todo o serviço dos agentes, relevando o facto de os dados estatísticos serem obtidos de forma automática, o que constitui a chave para a construção de indicadores e dos *cuadros de mando integral*, sobre os quais incide a avaliação dos objetivos através dos indicadores.

Para obter uma imagem completa do seu funcionamento geral, a GC dispõe do SIGEST, que permite aceder aos dados referentes ao serviço e à gestão dos Recursos Humanos e Materiais. Assume que uma monitorização eficaz e oportuna tem que se suportar em informação válida e, para o efeito, são necessários sistemas que armazenem e disponibilizem a informação, registada segundo procedimentos adequados.

O CG estratégica, por regra, assenta num acompanhamento semestral e mensal, contudo, para indicadores operacionais pode ocorrer em períodos mais curtos, como sucede com as estatísticas criminais que são objeto de controlo mensal.



A interoperabilidade entre os sistemas de gestão da atividade operacional e de CG, uma vez que ainda não é total, assume-se como uma necessidade premente que foi considerada desde a conceção inicial dos sistemas, sobretudo, no que respeita à inserção do dado único e partilhável, sendo determinante para reduzir o esforço de registo, proteger dados e permitir a construção de imagens completas da realidade, bem como para a tomada de decisão. Nesta sequência, como possibilidade de melhoria do sistema foi enumerada a interoperabilidade aos diversos níveis (interno, nacional e internacional) e a modernização de processos com integração da inteligência artificial, *Big Data* e simplificação de registo com melhoramento da velocidade.

A resposta à QD3 “*A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional nas forças gendármicas observadas?*” é no sentido positivo, apesar de terem sido apontadas algumas possibilidades de melhoria da eficiência do sistema. Não obstante, algumas capacidades enumeradas podem ser adaptadas e implementadas, como melhoria, no sistema da GNR. Com esta resposta, cumpre-se o OE3 “*Analisar o conceito de monitorização da atividade operacional em forças de natureza gendármica*”.

Neste contexto, em resposta à QC “*O sistema de monitorização da atividade operacional garante a tomada de decisão adequada?*”, conclui-se que a tomada de decisão adequada apenas está parcialmente assegurada, porque alguns dos fatores críticos do processo de decisão não são plenamente garantidos. Com efeito, sem prejuízo do progresso que o sistema de monitorização e controlo da atividade operacional tem registado e do plano traçado para o seu desenvolvimento a curto e médio prazo⁴¹, as fragilidades identificadas no que respeita à informação (necessidade de melhorar qualidade e quantidade dos dados recolhidos) e aos sistemas de gestão (incapacidade de recolha automática de dados, obrigando ao envolvimento de um número elevado de intervenientes na sua recolha, potenciando a possibilidade de erro), condicionam o acesso oportuno a informação consistente e apropriada para ajudar a mitigar a incerteza na tomada de decisão, acrescendo, ainda, o impacto negativo sobre a credibilidade do sistema de monitorização e CG.

No que concerne ao OG “*Propor melhorias para a otimização do sistema de monitorização da atividade operacional na GNR*”, depois de ponderadas as fragilidades, ameaças, oportunidades e sua correlação com as possibilidades de melhoria enumeradas, incluindo da GC, conclui-se que o sistema tem evoluído de forma progressiva no sentido de

⁴¹ Vide Apêndice C.



garantir eficácia no controlo da atividade operacional e do CG estratégica, de acordo com o plano estabelecido, cuja execução nem sempre tem apresentado a dinâmica mais conveniente, devido a muitos fatores, alguns dos quais já enumerados. Neste contexto, para cumprimento do OG e tendo em vista a melhoria do sistema, será de considerar a implementação dos seguintes aspetos:

- Garantir a interoperabilidade entre a plataforma SIMPLES e o SIGAOp/SIIOP, bem como a recolha automática da informação.
- Modernizar e simplificar o registo (aposta na inserção de dado único e partilhável), com base em processos mais intuitivos, minimizando a possibilidade de erro e reduzindo o número de recursos humanos envolvidos na inserção dos dados.
- Melhorar a qualidade e quantidade dos dados recolhidos e criar a produção automática, oportuna e credível de relatórios.
- Promover a sensibilização e o envolvimento do efetivo nas dinâmicas relativas ao desempenho institucional, apostando na especialização e continuidade dos militares adstritos às funções de planeamento e monitorização operacional e estratégica, afigurando-se, ainda, conveniente a sua integração num órgão específico a criar para o efeito.
- Por último, além do necessário acompanhamento da evolução tecnológica, onde a velocidade, a conexão de sistemas e a integração da inteligência artificial e *Big Data*, se apresentam como desafios, a capacidade de o sistema de monitorização relacionar resultados operacionais com os recursos empenhados, será um passo importante para a objetividade de qualquer avaliação.

A implementação destas melhorias conduzirá a um reforço da robustez, eficiência e credibilidade do sistema, traduzindo-se num processo de tomada de decisão sustentado e adequado à boa gestão Institucional.



5. Conclusões

A segurança constitui uma das primeiras necessidades do Homem, desde que passou a viver em comunidade, e contribuiu para o aparecimento do Estado que, por sua vez, assumiu o monopólio do poder coercivo.

O progresso da sociedade e sua organização política colocou o conceito de segurança num patamar que, atualmente, é designado por *segurança humana*, o qual assume uma dimensão holística e abrange cada vez mais áreas, procurando dar resposta a antigas e novas ameaças, como a pobreza, o tráfico de seres humanos, pandemias, alterações climáticas e crises económicas e financeiras.

Estas transformações, conjugadas com a assunção política da necessidade de segurança reclamada pela sociedade, obrigam o Estado ao desenvolvimento de políticas públicas de segurança, materializadas em disposições legislativas, programas e orientações que definem as prioridades da resposta a dar, de forma coletiva, às ameaças e riscos que pendem sobre os cidadãos.

A GNR, enquanto Instituição da AP, obriga-se ao cumprimento das imposições legais inerentes ao estado de direito democrático, acompanhando o novo conceito de administração *New Public Management*, em que os princípios da transparência e *accountability* são elementos de referência na ligação entre a AP e o cidadão. Uma das dimensões dessa relação traduz-se na definição de objetivos a alcançar pelos Organismos e a apresentação pública, no final do ciclo de gestão, do seu grau de concretização, constituindo-se este procedimento na avaliação do desempenho institucional.

Tendo por base o quadro jurídico e toda a panóplia de normativos e orientações onde se identificam ameaças e estabelecem prioridades políticas, com especial ênfase para o Orçamento de Estado, a GNR elabora os instrumentos de gestão (PA, RA e o SIADAP), que submete ao sancionamento da tutela. Seguidamente, procede à elaboração dos instrumentos estratégicos (EG 2020 e 2025, PEG 2020 e 2025 e os PC) que são fundamentais para a operacionalização, com sucesso, dos anteriores.

Neste sentido, o acesso oportuno a informação referente à forma como a concretização dos instrumentos estratégicos está a evoluir, é um apoio determinante para uma tomada de decisão adequada, permitindo, em caso de necessidade, a adoção de medidas corretivas dos desvios entre o desempenho previsto e o concretizado.

O controlo da atividade operacional, sustentado num registo rigoroso e monitorização permanente, gera uma base consistente para a efetivação de um CG eficaz, desenvolvido em



dois níveis: no CO, suportado pelo SIGAOp, onde o CINGOp assume um papel relevante, e; na DPERI, suportado na plataforma «SIMPLES2025» que permite efetuar a gestão do PEG.

Delimitada a investigação em termos de tempo e de espaço, é oportuno referir que a análise focalizou-se no sistema de monitorização da atividade operacional da Guarda.

O OG da investigação foi traduzido na QC “*O sistema de monitorização da atividade operacional garante a tomada de decisão adequada?*”, sendo operacionalizado através da sua decomposição em três OE, relacionados com os instrumentos enquadreadores da atividade operacional, e com a sua articulação e coerência com os sistemas de CG. Por sua vez, a cada um destes objetivos foi associada uma QD, de forma a que a incorporação das três respostas permitisse responder à QC.

Este estudo utilizou o raciocínio indutivo e o estudo de caso como desenho de pesquisa. A recolha de informação seguiu uma estratégia qualitativa, recorrendo à análise documental e à aplicação de entrevistas semiestruturadas a uma amostra intencional, constituída pelos principais intervenientes na monitorização operacional e estratégica da GNR, bem como na elaboração dos respetivos instrumentos.

Além da abordagem aos conceitos estruturantes, analisou-se o alinhamento entre a dimensão política-estratégica e a atividade operacional da GNR, a articulação e coerência dos instrumentos com os sistemas de CG, assim como o conceito de monitorização adotado pela GC.

Os normativos legais colocados à disposição da GNR, acrescidos de algumas orientações políticas e estratégicas, revelam-se suficientes e adequados ao alinhamento da atividade operacional com as prioridades definidas ao nível político. Apesar de haver espaço para melhoria neste domínio, nomeadamente, através da elaboração de um instrumento agregador das políticas públicas setoriais a desenvolver no âmbito da SI, o que poderia conduzir a maior estabilidade e continuidade do sistema, podendo, ainda, aperfeiçoar a compatibilização entre a aprovação dos instrumentos de gestão e a difusão dos instrumentos estratégicos que os concretizam.

Foi evidenciada de forma positiva a articulação e coerência dos instrumentos de gestão institucionais com o controlo da atividade operacional, todavia, no que concerne ao controlo da atividade operacional, face às fragilidades identificadas, como a necessidade de melhorar a qualidade e quantidade dos dados recolhidos, decorrente, entre outros, da falta de



interoperabilidade dos sistemas de controlo da atividade operacional e do CG estratégica, determina que nesta questão apenas seja considerada uma resposta parcialmente positiva.

É de realçar a significativa semelhança entre o modelo de monitorização e CG seguido pela GC e o da GNR, evidente na conceção da Estratégia Institucional e do Plano Estratégico, bem como na gestão operacional e CG. Embora o modelo da GC se encontre num patamar de desenvolvimento superior, sobretudo os sistemas de gestão operacional e de gestão estratégica, constata-se que ainda se debate com algumas necessidades idênticas ao da GNR, designadamente a falta de interoperabilidade dos sistemas em todos os níveis, a necessidade de modernização de processos com integração da inteligência artificial e a simplificação de processos de registo, entre outros.

Em termos de resultados, a investigação concluiu que o sistema de monitorização da atividade operacional apenas garante a tomada de decisão adequada de forma parcial, porque, sendo a informação um fator crítico no processo de monitorização, o controlo da atividade operacional não disponibiliza, com a oportunidade e fiabilidade desejáveis, a informação necessária para assegurar um CG eficiente. Os sistemas revelam incapacidade de recolha automática dos dados, o que obriga ao envolvimento de um elevado número de pessoas e potencia a ocorrência de erro humano, esbatendo, assim, a vantagem que os sistemas de gestão poderiam conferir, bem como a credibilidade do próprio sistema. Daí que sejam apontadas várias possibilidades de melhoria, algumas delas já identificadas no plano de evolução dos sistemas, as quais, apesar de se afigurarem prementes ainda não foram concretizadas. Entre as que foram detalhadas no capítulo anterior, destacam-se: a necessidade de garantir a interoperabilidade entre a plataforma SIMPLES e o SIGAOp/SIIOP e a recolha automática da informação; a simplificação do registo em obediência ao princípio de inserção do dado único, minimizando erros e reduzindo os recursos empenhados; a melhoria da qualidade e quantidade dos dados recolhidos, criando a capacidade de produção automática, oportuna e credível de relatórios; o envolvimento e especialização do efetivo, bem como a criação de um órgão específico afeto ao planeamento e monitorização; e acompanhamento da evolução tecnológica (*inteligência artificial e Big Data*).

No tocante a contributos para o conhecimento, considera-se que este estudo tem o mérito de integrar um conjunto de perceções das entidades diretamente envolvidas no sistema de monitorização, que, após uma análise crítica, permitiram identificar e propor



melhorias concretas e alinhadas com as reais necessidades, em busca de uma maior eficiência.

As limitações sentidas durante a investigação decorrem da situação de pandemia gerada pela COVID 19 e consequentes confinamentos decretados, os quais condicionaram os contactos e a normal recolha de dados. Por outro lado, a falta de doutrina consolidada acerca dos processos de planeamento, monitorização operacional e estratégica na GNR, determinou a consulta direta dos instrumentos técnicos, podendo estar na origem de alguma dispersão das perceções sobre o sistema de monitorização, motivada pela ausência de uma linha doutrinária condutora, facto considerado, simultaneamente, como limitação e desafio.

Como estudos futuros, afigura-se pertinente aprofundar o impacto e as mais valias que a inteligência artificial poderá ter no sistema de monitorização da atividade operacional na GNR.

As recomendações de ordem prática que decorrem deste trabalho vão no sentido da implementação das propostas de melhoria apresentadas, na medida em que, seguramente, conduzirão a um sistema de monitorização mais resiliente, eficiente e credível, constituindo-se num apoio eficaz ao processo de decisão.



Referências bibliográficas

- Alves, A. C. (2010). *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Amorim, M. A. (2019). *A GNR e o Novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia: Oportunidades e Desafios*. Trabalho de Investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019. Lisboa: IUM.
- Bardin, L. (2020). *Análise de Conteúdo* (4.^a Ed.). Lisboa: Edições 70, Lda.
- Bessa, A. & Pinto, J. (2001). *Introdução à Política: II O Poder, o Estado e a Classe Política*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Caldeira, J. (2014). *Monitorização da Performance Organizacional*. Lisboa: Atual Editora.
- Retirado de: https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=CqQBAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT8&dq=processos+monitoriza%C3%A7%C3%A3o&ots=CekVbQQINz&sig=B-hGMt0cPsV3vU5QwYrTYPRmHI&redir_esc=y#v=snippet&q=processos%20monitoriza%C3%A7%C3%A3o&f=false
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Carvalho, L. C., Bernardo, M., et. al. (2015). *Gestão das Organizações: Uma abordagem integrada e prospetiva* (2^a Ed. Rev. e melhorada). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Chiavenato, I. (2000). *Administração: Teoria, Processo e Prática* (3.^a ed.). S. Paulo: Makron Books do Brasil Editora, Lda.
- DN, (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*. Retirado de: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/10_Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf
- Drucker, P. (2008). *O essencial de Drucker: Uma seleção das melhores teorias do pai da Gestão*. Coimbra: Atual Editora.
- Decreto-Lei n.º 183/1996, de 27 de setembro (1996). *Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública*. Diário da República, Série I-A, 3398 – 3399, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei, n.º 166-A/99, de 13 de maio (1999). *Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP)*. Diário da República, 1º Suplemento, Série I-A, 2564-(2) a 2564-(6), Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Decreto-Lei, n.º 73/2014, de 13 de maio (2014). *Aprova um conjunto de medidas de simplificação e modernização administrativa, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril*. Diário da República, Série I, 2748 - 2765, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, Série I, 211, 9298 - 9311, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Regulamentar n.º 2/95, de 25 de janeiro (1995). *Regulamenta a manutenção de uma base de dados pessoais pela Guarda Nacional Republicana (GNR)*. Diário da República, Série I-B, 21, 456-458, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Esteves, J. (2016). A Força de Gendarmeria Europeia: Uma década de participação em operações de gestão de crises. *Revista Militar N.º 2579*. Lisboa. Retirado de: A Força de Gendarmerie Europeia – Uma década de participações em Operações de Gestão de Crises (revistamilitar.pt).
- Eurogendfor, (sd). Retirado de: <https://eurogendfor.org/gendarmerie-concept-and-history/>.
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., & Santos, L. A. B. (2019). *Regras e Normas de Autor no IUM* (2.ª ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- GNR, (1997). *Manual de Operações: Volume I*. Lisboa.
- GNR, (2015). *Estratégia da Guarda 2020: Uma estratégia de futuro*. Lisboa.
- GNR, (2019). *Estratégia da Guarda 2025: Uma Estratégia Centrada nas Pessoas*. Lisboa.
- GNR, (2020). *Plano de Atividades 2021*.
- Governo. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional*.
- Guardia Civil, (2021). *El Sistema de Gestión Estratégica de la Guardia Civil*. Madrid.
- Guedelha, M. (2019) *Relatório de Avaliação e Diagnóstico Estratégicos - (RADE 2025)*. Lisboa: GNR.
- International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission [ISO/IEC] (2015). Online Browsing Platform. In *Online Browsing Platform*. Retirado de: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v1:en>.



- IUM (2019). *Domínios, áreas e subáreas de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de: https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao_
- Jordan, H., Neves, J. & Rodrigues, J. (2003). *O Controlo de Gestão: Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores* (5ª Ed.). Lisboa: Áreas Editora, SA.
- Laudon, K. & Laudon, J. (2014). *Management Information Systems* (13ª Edição). New York: Prentice Hall. Retirado de: https://repository.dinus.ac.id/docs/ajar/Kenneth_C.Laudon,Jane_P_.Laudon_Management_Information_Sysrem_13th_Edition_.pdf. [Acedido em 9 de novembro de 2020].
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (2007). *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública*. Diário da República, 1º Suplemento, Série I-A, 9114-(2) a 9114-(21), Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro de (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República n.º 213/2007, Série I de 2007-11-06. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 6038 - 6042, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, 6135 - 6141, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, Série I, 4545 - 4557, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (2020). *Orçamento do Estado para 2021*. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, 2 - 288, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República n.º 253, 1.º Suplemento, Série I, 289-377, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (2020). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal*. Diário da República, Série I, 2 - 11, Lisboa: Assembleia da República.



- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, J. C., Costa A. & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Retirado de: https://www.researchgate.net/publication/275464581_Seguranca_Horizonte_2025_Um_Conceito_de_Seguranca_Interna.
- Lourenço, N., & Costa, A. (Coord.). (2018). *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal 2030*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- NEP/INV – 001 (A1) (2020). *Procedimentos relativos à elaboração de Trabalhos de Investigação realizados no âmbito dos Cursos que não atribuem grau académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NEP/INV – 003 (A3) (2020). *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no IUM*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Nunes, J. (2015). Interoperabilidade dos Sistemas de Informação como fator de sucesso. *Revista Pela Lei e Pela Grei N.º 108*, pp. 24-28. Lisboa: Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana.
- Oliveira, J. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de proximidade*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Orden ESS/1554/2016, de 29 de septiembre (2016). *Por la que se regula el procedimiento para el registro y publicación de las memorias de responsabilidad social y de sostenibilidad de las empresas, organizaciones y administraciones públicas*. BOE núm. 238. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Pereira, S. (2017). *Controlo de Gestão: Principais Modelos*. Lisboa: Escolar Editora.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Rascão, J. (2004). *Sistemas de Informação para as Organizações: A Informação Chave para a Tomada de Decisão* (2ª ed., revista e corrigida). Lisboa: Edições Sílabo Lda.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio (2005). *Por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*. BOE núm. 211. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer, Victor (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo?. Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 45-57. Retirado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rgplp/article/view/78224/74934>.



- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Teixeira, S. (2019). *Gestão da Organizações* (3^a Ed.). Forte da Casa: Escolar Editora.
- Valente, M. M. G. (2005). *Teoria Geral do Direito Policial: Tomo I*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Varajão, J. (2002). *Função de Sistemas de Informação: Contributos para a melhoria do sucesso da adoção de Tecnologias de Informação e Desenvolvimento de Sistemas de Informação nas Organizações*. Dissertação de Doutoramento. Universidade do Minho. Guimarães.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: O Processo de Construção do Conhecimento* (1^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

**Apêndice A- Corpo de conceitos****Quadro 1 - Conceitos**

Conceitos	Descrição
Segurança	Trata-se de um conceito que tem merecido muitas e diversas abordagens. Segundo Alves, A.C. (2010, p. 37), uns consideram a segurança como um estado ou condição física e ou psicológica, enquanto outros consideram-na um conjunto de medidas, e ainda aqueles que a entendem como uma organização. O mesmo autor, num exercício de aproximação concetual propõe um conceito operacional de segurança que pela sua clareza abrangência será considerado neste estudo: “Segurança é o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem roturas” (Alves, A.C., 2010, p. 37).
Segurança Nacional	Segundo Nelson Lourenço e Costa, a definição adotada pelo Instituto de Defesa Nacional ainda se mantém atual, designando-a como “a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz, Democracia e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a Liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Duarte, cit. por Lourenço, N. & Costa, A., 2018, p. 29).
Segurança Interna	De acordo com a definição legal, vertida na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), Art.º 1.º, n.º 1), “A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.
Sistema	Conjunto de elementos, dinamicamente interrelacionados que desenvolvem uma atividade ou função para atingir um ou mais objetivos ou propósitos (Chiavenato, 2000, p. 46).
Sistemas de Informação	Conjunto organizado de procedimentos, que, quando executados, produzem informação para apoio à tomada de decisão e ao controlo das organizações. (Lucas cit. por Rascão, 2004, p. 26) Para Laudon & Laudon, os sistemas de informação são parte integrante das organizações, são mais do que computadores e a sua utilização de forma eficaz exige conhecimento da organização, de gestão e da tecnologia, devendo ser ajustados à organização. Um sistema de informação cria valor para a empresa como uma solução organizacional e de gestão para os desafios do meio ambiente (Laudon & Laudon J, 2014. P.48). Rascão considera que os sistemas de informação de um modo geral são constituídos pelos seguintes componentes: Tecnologia - do processo (computador) e do produto (software base e aplicacional) – Produto armazenado em base de dados (dados e informações), a organização – a forma como as pessoas se agrupam para executar os procedimentos de recolha, seleção, tratamento e produção de resultados (informação) e as pessoas, sendo que que tecnologias da informação e da comunicação compreendem apenas o computador e o software (Rascão, 2004, p. 27).
Sistemas de Gestão Operacional	Integram-se nos Sistemas de Informação para a Gestão, e seguem os princípios técnicos dos demais sistemas de informação, isto é, suportam-se em computadores, para coletar, manter, armazenar, produzir e distribuir dados e informação (Bolsad, 2002, cit por Carvalho, L., <i>et al.</i> , 2015, p.244), contudo revelam-se um instrumento importante na construção de modelos semelhantes à realidade, permitindo a simulação de políticas complexas e a obtenção dos seus resultados. Os SGO dentro das organizações compreendem o nível operacional (execução de produtos e serviços), o nível tático (produz informação e conhecimento, tem como funções monitorizar e controlar o nível operacional, acompanhar o meio ambiente externo à organização e fornecer informação aos gestores de topo) e o nível estratégico (as suas decisões afetam a organização no seu todo, são complexas e normalmente pouco estruturadas, baseando-se nos relatórios de nível intermédio que sumarizam grande quantidade de dados) (Carvalho, L., <i>et al.</i> , 2015, p.252).



Monitorização	<p>Processo que permite efetuar o acompanhamento e controlo dos objetivos, atividades e processos. Tem como propósito:</p> <p>[...] maximizar a probabilidade de sucesso na concretização dos compromissos estabelecidos no plano estratégico e no plano anual de atividades e orçamento, garantindo assim o cumprimento em excelência das atribuições definidas pela missão, bem como a materialização da visão da organização. (Caldeira, J., 2014, p. 6)</p> <p>Qualquer processo de monitorização deve assentar no acompanhamento do compromisso entre o Plano Anual de Atividades e o Orçamento, porquanto estes documentos estabelecem o bom caminho para a realização da missão da organização (Caldeira, 2014, p. 6).</p>
Polícia	<p>Marcelo Caetano (cit. por Valente, 2005, p. 16) concebia polícia como “o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”. Esta noção, normalmente, é explicitada no sentido orgânico ou institucional e no sentido material, em que o primeiro sentido refere-se ao conjunto de serviços da AP com funções exclusivas ou predominantemente de natureza policial e, o segundo, aos atos jurídicos e operações desenvolvidas pelas autoridades policiais (Raposo, 2006, p. 24 e 26).</p>
Forças Gendármicas	<p>A natureza Gendármica da GNR, no presente, caracteriza uma tipologia de Forças Policiais que seguem o modelo de Gendarmerie francesa, que teve o seu início em França, evoluiu em termos de organização e capacidades, acabando por se consolidar na Era de Napoleão I, quando se transformou em Guarda Imperial [1804] (Eurogendor, sd).</p> <p>O termo gendarme deriva originalmente do francês homme d'armes (homem de armas), cujo plural é gens d'armes (Eurogendor, sd).</p> <p>Designam-se habitualmente por forças policiais de tipo gendármico as que seguiram o modelo de gendarmerie francês, tendo responsabilidades abrangentes nos respetivos países relativamente à manutenção da lei e da ordem, possuem natureza e estatuto militares. (Esteves, 2016)</p>
Processos	<p>São sequências específicas de atividades para realizar os objetivos. Os processos constituem um património da organização, visto serem específicos a esta (Gouveia & Ranito, 2004, p. 28).</p> <p>Para Davenport (1993, cit. por Varajão, p. 56), os processos são uma arrumação de tarefas no tempo e no espaço, com um início e um fim, e com entradas e saídas bem definidas, desenvolvidas por pessoas ou máquinas, para realizar trabalho qualquer que seja a sua natureza (física ou intelectual).</p> <p>Segundo Alter e Amaral (cit. por Varajão, 2002, p. 56) o conjunto de todos os processos desenvolvidos na organização, corresponde ao total do seu esforço para o cumprimento da missão que a justifica. Realçando o mesmo autor que os processos são o objeto central e estruturador da atividade da organização, sendo pressuposto que a sua estrutura interna e a forma como se relacionam é desenhado, tendo em consideração o alcance dos objetivos da organização, bem como as limitações e potencialidades dos recursos e das pessoas disponíveis ou possíveis de serem adquiridas.</p>
Gestão por Objetivos	<p>A GPO, apresentada pela primeira vez por Peter Drucker, em 1954, protagonizou um acentuado desenvolvimento, quer enquanto teoria, quer como prática, e também como aplicação, no âmbito da Gestão. Teixeira, S. (2013, p. 68) refere que “estamos perante uma filosofia de gestão que põe ênfase no estabelecimento de objetivos, acordados entre gestores de grau superior e subordinados e no uso destes objetivos assim definidos como base fundamental dos esforços de motivação, avaliação e controlo”.</p> <p>Já Peter Drucker (2017, p. 142) refere que:</p> <p>O que os empreendimentos de negócios precisam é de um princípio de gestão que dê livre curso ao poder e à responsabilização individuais, e que crie, ao mesmo tempo, uma direção de visão e esforço comum, que estabeleça trabalho de equipa e que harmonize os objetivos das pessoas com os do bem comum.</p> <p>O único princípio que pode fazer isto é a GPO e autocontrolo. Ela transforma o bem comum na finalidade de todos os gestores. Substitui o</p>



	<p>controlo a partir do exterior por controlo mais rígido, mais exigente e mais eficaz a partir do interior. Motiva o gestor a agir não porque alguém lhe diz para fazer alguma coisa ou o convence a fazê-lo, mas porque as necessidades objetivas da sua função assim o exigem.</p> <p>O processo de GPO desenvolve-se em cinco fases: o estabelecimento de objetivos de longo prazo; a definição de objetivos específicos de curto prazo para a empresa; a definição de objetivos individuais e padrões; a avaliação dos resultados e as ações corretivas (Teixeira, S., 2013, p. 69)</p>
Balanced Scorecard	<p>O Balanced Scorecard (BSC) foi concebido por Robert S. Kaplan e David Norton, em 1992, como uma técnica de planeamento estratégico, necessário a uma gestão pró-ativa das organizações a curto e a longo prazo (Carvalho, L., 2015, p. 212), como forma de ultrapassar as grandes limitações apresentadas pelo conceito Tableau de Bord, face à sua dependência de indicadores financeiros, mais voltados para demonstrar uma visão histórica do desempenho financeiro do que comunicar a estratégia de negócio e principalmente orientar a atenção para os fatores críticos que condicionam os resultados futuros (Jordan, <i>et al.</i>, 2003, p. 258).</p> <p>Para Carvalho, L., <i>et al.</i> (2015, p. 212), esta técnica destina-se:</p> <p>[...] a ser utilizada, pelos gestores, para acompanharem a realização de tarefas por parte dos colaboradores sobre a sua orientação e verificarem as consequências das suas ações, de modo a que os fins das estratégias definidas pelas organizações possam ser realizados e atingidos. Idealmente, o BSC deve contribuir para indicar os segmentos onde a organização deve competir, os clientes que procura cativar, como gerar valor do ponto de vista dos shareholders da organização, como promover a aprendizagem e o crescimento dos colaboradores, tendo em conta a estratégia previamente estabelecida.</p> <p>Na preparação do BSC, recorre-se à missão e à visão da organização, procurando que os relatórios resultantes mostrem a informação financeira e não financeira mais relevante para os gestores, designadamente em relação aos quatro tipos de indicadores: financeiros, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento (Carvalho, L., <i>et al.</i>, 2015, p. 213).</p> <p>Para Jordan H., <i>et al.</i>, (2003, p. 260) o BSC de simples modelo de avaliação de desempenho, depressa assumiu o papel de instrumento de gestão estratégica, para o qual enumera um conjunto de características e preocupações: permite a ligação dos indicadores de desempenho à estratégia; proporciona aos gestores uma visão global e integrada do desempenho da organização; assegura a ligação do controlo operacional à visão e à estratégia; permite a clarificação das relações de causa e efeito e dá orientação à atenção dos gestores para o que é mais crítico no negócio.</p> <p>Por seu lado, Kaplan e Norton (cit. por Jordan, <i>et al.</i>, 2003, p. 261), para assegurar a ligação e coerência entre as iniciativas operacionais e os objetivos estratégicos, defendem o recurso a quatro processos de gestão estratégica com o BSC: clarificação e tradução da visão e estratégia; a comunicação e alinhamento estratégico; o planeamento e afetação de recursos; e o feedback e aprendizagem estratégica.</p>
Ameaça	<p>É “qualquer vetor potencial de danos, não localizado e impreciso (...) A efetivação de uma ameaça é condicionada do seu lado por duas condições: a capacidade para produzir danos e o multiplicador intenção ou certeza da sua ocorrência”. (Alves, 2010, p. 47)</p>
Risco	<p>É “a probabilidade de a ameaça se concretizar”, tratando-se de uma quantificação por forma a diminuir a incerteza decorrente da análise detalhada da situação no alvo (Alves, 2010, p. 47).</p>
Interoperabilidade	<p>É a capacidade para comunicar, executar programas ou transferir dados entre várias unidades funcionais de forma a requerer que o utilizador tenha pouco ou até nenhum conhecimento das características dessas unidades funcionais. (International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission [ISO/IEC] (2015))</p>



Apêndice B - Definição, estrutura, constituição, áreas e atribuições da GNR

1. Definição

Na respetiva LOGNR⁴², a GNR é definida como uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. Depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e as suas forças são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante -geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

2. Estrutura

Em termos de Estrutura geral, a Guarda compreende: A estrutura de comando, as unidades; e o estabelecimento de ensino. Por sua vez, a Estrutura de Comando compreende o Comando da Guarda (composta pelo Comandante-geral, 2.º Comandante-geral, Inspeção da Guarda, Órgãos do Conselho e Secretaria-geral da Guarda) e os Órgãos Superiores de Comando e Direção, designadamente: Comando Operacional, Comando da Administração de Recursos Internos e Comando da Doutrina e Formação (EG, 2025, p. 18).

3. Constituição

A Guarda é constituída por 27 Unidades, das quais 20 Comandos Territoriais, de âmbito distrital e Regiões Autónomas (Madeira e Açores), 4 Unidades Especializadas (Unidade Nacional de Trânsito, Unidade de Ação Fiscal, Unidade de Controlo Costeiro e Unidade de Emergência de Proteção e Socorro), uma Unidade de Representação (Unidade de Segurança e Honras de Estado), uma Unidade de Intervenção e Reserva (Unidade de Intervenção) e o Estabelecimento de Ensino (Escola da Guarda), (EG, 2025, p. 18).

4. As Áreas de Intervenção da GNR

Definidas na Estratégia da Guarda 2025 – Uma Estratégia Centrada nas Pessoas (p. 28-33):

4.1. Genérica

- 4.1.1. **Policial** - As missões de caráter policial são cumpridas através do patrulhamento intensivo de toda a zona de ação da Guarda, sendo exercidas, prioritária e quotidianamente, de forma preventiva, pela vigilância, fiscalização e presença, bem como, eventualmente, pela atuação corretiva como exigência do cumprimento da lei.
- 4.1.2. **Segurança Ordem Pública** - As missões de segurança e ordem pública visam garantir a segurança e a tranquilidade públicas e a segurança das instalações dos órgãos de soberania. São, por princípio, realizadas por patrulhas e por forças de intervenção das unidades territoriais ou das unidades de intervenção e representação, nos casos de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, e inativação de explosivos.
- 4.1.3. **Fiscalização e regulação da circulação rodoviária** - As missões de fiscalização e regulação da circulação rodoviária são desempenhadas, em todo o Território Continental, pela UNTe e por todas as Unidades Territoriais, através dos Destacamentos de Trânsito e Destacamentos Territoriais, nas respetivas áreas de ação.
- 4.1.4. **Investigação Criminal e Contraordenacional** - As missões de investigação criminal são exercidas pelas Unidades Territoriais e especializadas nas respetivas áreas de intervenção, sob a coordenação técnica da Direção de Investigação Criminal do CO, visando averiguar a existência de crimes, determinar os seus agentes e descobrir e recolher provas.

4.2. Específicas e Competências Distintivas

- 4.2.1. **Controlo Costeiro** - As missões de controlo costeiro são exercidas pela Unidade de Controlo Costeiro (UCC), que detém competências específicas de vigilância, o patrulhamento e a interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.
- 4.2.2. **Fiscalização e Investigação Criminal Tributária, Fiscal e Aduaneira** - As missões de fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro são desempenhadas, em todo o Território Nacional,

⁴² Lei N.º 63/2007, de 6 de novembro.



pela Unidade de Ação Fiscal (UAF) e por todas as Unidades Territoriais, nas respetivas zonas de ação. As missões de prevenção e de investigação da atividade tributária, fiscal e aduaneira são exercidas pela Unidade de Ação Fiscal em todo o Território Nacional. As missões de investigação tributária, fiscal e aduaneira são exercidas pela Unidade de Ação Fiscal, unidade especializada de âmbito nacional, com competências específicas para o cumprimento das missões nesta área específica de intervenção da Guarda.

- 4.2.3. **Proteção e Conservação da Natureza e do Ambiente**-As missões de conservação e proteção da natureza e do ambiente são exercidas pelas Unidades Territoriais nas respetivas zonas de ação, sob a coordenação técnica da Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente, do CO.
- 4.2.4. **Honoríficas e de Representação** - As missões honoríficas e de representação consistem na prestação de honras militares a altas entidades nacionais e estrangeiras e na representação nacional no estrangeiro, em cerimónias de carácter militar, sendo desempenhadas, prioritariamente, pela Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE).
- 4.2.5. **Militar** - As missões de natureza militar, a cumprir pelas unidades da Guarda, no âmbito da execução da política de defesa nacional, derivam diretamente da sua condição de militar e são executadas, em cooperação com as Forças Armadas ou de forma autónoma, conforme a natureza e características da missão, sempre na dependência direta do Comando da Guarda.

5. As atribuições da GNR, definidas na sua Lei Orgânica

A GNR prossegue as suas atribuições em todo o território nacional e no mar territorial, ressalvando-se que a área de responsabilidade da Guarda no que respeita às atribuições cometidas simultaneamente à Polícia de Segurança Pública é definida por portaria do Governo⁴³:

[...]

Artigo 3.º

Atribuições

1 - Constituem atribuições da Guarda:

- a) *Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;*
- b) *Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;*
- c) *Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;*
- d) *Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;*
- e) *Desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas;*
- f) *Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;*
- g) *Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;*
- h) *Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;*
- i) *Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;*
- j) *Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;*
- l) *Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;*
- m) *Prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo;*
- n) *Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades;*

⁴³ Ver RCM n.º 44/2007, de 19 de março e Portª n.º 1450/2008, de 16 de dezembro.



- o) Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;*
 - p) Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;*
 - q) Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei.*
- 2 — Constituem, ainda, atribuições da Guarda:**
- a) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos;*
 - b) Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;*
 - c) Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;*
 - d) Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira;*
 - e) Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;*
 - f) Participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;*
 - g) Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;*
 - h) Colaborar na prestação das honras de Estado;*
 - i) Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;*
 - j) Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal.*



Apêndice C - O Sistema Integrado de Gestão e Apoio Operacional

O SIGAOp, comporta os elementos de um sistema de Informação comum, com a particularidade de ter sido desenhado e desenvolvido em função das necessidades da organização. Segundo Nunes J. (2015):

“os SI assentam essencialmente nas pessoas e nos processos de trabalho, agilizados por um conjunto de componentes interrelacionados que permitem reunir, procurar, processar, armazenar e distribuir informação, com o objetivo de suportar o processo de tomada de decisão e o controlo dos recursos de uma organização nos vários níveis de gestão”. (Nunes, J., 2015, p. 24)

Quanto aos níveis de gestão, os SI podem ser classificados de: Nível Operacional, Nível de Gestão e Nível Estratégico⁴⁴. Os de Nível operacional processam registam as transações diárias de rotina, e tem como base um elevado conjunto de dados tabelados; os de Nível de Gestão monitorizam e controlam os processos de tomada de decisão, fornecem relatórios e fazem análise de tendências no espaço e no tempo em diferentes referenciais e, os de Nível Estratégico controlam os objetivos de longo prazo e são a base para a definição de políticas e orientações estratégicas, tendo em consideração os ambientes interno e externo à organização (Nunes, J., 2015, p. 24).

A figura seguinte ilustra o tipo de sistemas de informação quanto aos níveis de gestão.



Figura 1 - Tipologia dos Sistemas de Informação

Fonte: (Nunes, J., 2015, p. 25)

Os subsistemas que integram o sistema de informação agregador da atividade operacional e que estão em processo de integração/interoperabilidade são os que contam da figura que se segue:



Figura 2 - Sistema de Informação de apoio à decisão do CO

Fonte: Adaptado a partir da Estratégia 2025 (2019, p. 20)

⁴⁴ A Doutrina Militar em vigor na Guarda, organiza a sua estrutura (base para o topo), em nível tático, nível operacional e nível estratégico, sendo esta a tipologia adotada neste trabalho.



O apoio ao processo de decisão é suportado por diversos subsistemas de informação, sendo de destacar os seguintes:

O **SIOP-P** (Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia) é o principal sistema de informação operacional, utilizado para armazenar dados relativos a toda a atividade operacional, potenciando a uniformização de processos de trabalho da GNR, a unicidade da informação, o registo de informação objetiva e especulativa, a elaboração de relatórios periódicos, a partilha de informação tanto internamente, como com entidades externas (PSP, PJ, SEF, Polícia Marítima, Ministério Público, Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária) e a análise de grandes volumes de dados, de forma a apoiar o processo de tomada de decisão.

O **SIOP-2S** (Sistema de Gestão de Salas de Situação) que regista todas as ocorrências e realiza o despacho de meios;

O **SIOP-T** (Sistema de Gestão Rodoviária) que regista todas as ocorrências de sinistralidade e fiscalização rodoviária, bem como a informação relativa às vias interditas, sendo possível produzir o Boletim Estatístico de Acidentes de Viação.

O **SIOP-A** (Sistema de Gestão SEPNA) que regista todas as ocorrências ambientais e de proteção da natureza.

O **SIOP-F** (Sistema de Gestão Fiscal) que regista todas as ocorrências da vertente fiscal.

O **SIOP-G** (Sistema de Informação Geográfica da GNR) que através da utilização centralizada de mapas digitais, faz a identificação de zonas de competência das unidades da GNR, divisão administrativa, registo de ocorrências, pontos importantes e outra informação considerada de interesse para a Guarda.

O **SIOP-O** (Sistema de Gestão de Operações) que regista todas as ocorrências. (Nunes, J., 2015, p.p. 25, 26)

Por fim, O **SIG-SIRESP** (Sistema de Informação Geográfica dos meios SIRESP) que integra a Rede SIRESP, a qual é transversal às diversas FSS e Proteção Civil. Este sistema, além das comunicações permite formar a (*Common Operational Picture - COP*) através da visualização dos meios da GNR no terreno.

Nunes, J. (2015) identificava já à data a necessidade de interoperabilidade entre estes sistemas como forma de garantir a disponibilidade e a unicidade da informação, isto é, a evolução do próprio sistema.

Neste âmbito, o cerne deste processo de transformação será materializado, no futuro, através do SIOP v3.0 (integração do SIOP-T, O, 2S, G, A e F), com dashboards e capacidade de BI (Business Intelligence) associada à atividade operacional.

A implementar num prazo mais alargado, perspectiva-se ainda a criação de um conceito mais avançado, denominado por SIIOG v4.0 (Sistema Integrado de Informações, Operações e de Gestão), materializado pela construção de uma abordagem comum aos vários Sistemas de Informação da GNR, tanto na vertente operacional (SIOP e SIOP G)), como de recursos internos (SIGRI), como na gestão documental, como na gestão da formação e do conhecimento, como nas várias vertentes de apoio a toda a atividade operacional (Figura 5):

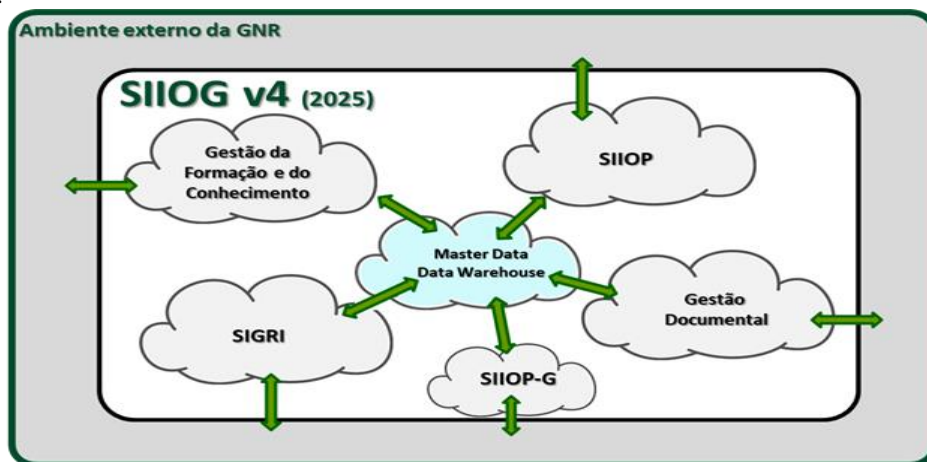


Figura 3 - Projeto do Sistema Integrado de Informações, Operações e de Gestão

Fonte: GNR

No presente, de acordo com os elementos recolhidos, verifica-se que os módulos SIOP-T e SIOP-O estão integrados, estando prevista a criação do Módulo SIOP-GO (Gestão Operacional e de Meios, com a integração do SIOP-G e SIOP2S) e a integração, em 2021, dos módulos SIOP-A e SIOP-F.



Apêndice D - Modelo de Análise

Quadro 2 - Modelo de Análise

TEMA	OS PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL						
OBJETIVO GERAL	PROPOR MELHORIAS PARA A OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL NA GNR.						
QUESTÃO CENTRAL	O SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA ATIVIDADE OPERACIONAL GARANTE A TOMADA DE DECISÃO ADEQUADA?						
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DERIVADAS	CAPÍTULOS	DIMENSÕES	CONCEITOS	INDICADORES	Recolha de Dados	
						Instrumentos	
OE1 Caracterizar os instrumentos enquadreadores da atividade operacional.	QD1 Os instrumentos enquadreadores garantem coerência entre a dimensão político-estratégica e a dimensão operacional no âmbito da atuação operacional?	Políticas públicas de segurança interna: prioridades e desafios	Prioridades políticas no âmbito da segurança interna	Políticas públicas; Segurança; Segurança Nacional; Segurança Interna; Relatório Anual de Segurança Interna.	Prioridades políticas; Orientações políticas; Orientações estratégicas; Outros normativos.	Análise documental e Entrevistas semiestruturadas	Qualitativa
OE2 Analisar a articulação dos instrumentos e sistemas de Controlo de Gestão na GNR.	QD2 A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional?	Atividade operacional e controlo de gestão	Controlo da atividade operacional	Instrumentos de Gestão (Orçamento de Estado; Plano e Relatórios de Atividades e SIADAP-QUAR) Instrumentos Estratégicos (Estratégia Guarda 2020 e 2025, Plano Estratégico 2025 e Planos complementares)	Gestão operacional; Controlo de gestão; Requisitos e necessidades de informação operacional; Pontos fortes e fracos; Oportunidades e ameaças; Possibilidade de melhoria.		
OE3 Analisar o conceito de monitorização da atividade operacional em forças de natureza gendármica.	QD3 A articulação dos instrumentos de gestão institucionais garante a coerência e controlo da atividade operacional nas forças gendármicas observadas?	Atividade Operacional e controlo de gestão em forças gendármicas	Controlo da atividade operacional	Sistemas de gestão operacional; Instrumentos de gestão; Controlo de gestão.	Gestão operacional; Controlo de gestão; Requisitos e necessidades de informação operacional; Pontos fortes e fracos; Oportunidades e ameaças; Possibilidades de melhoria.		



Apêndice E - Entidades Entrevistadas e codificação

Quadro 3 - Entidades Entrevistadas e codificação

Nível	Posto/Nome	Função	Código	Guião	Data
Estratégico	Tenente-General Rui Carlos Clero	Comandante Geral da GNR	EE1	A	06mar21
	Tenente-General Pires da Silva	2º Comandante da GNR	EE2		09mar21
	Tenente-Coronel Paulo Poiares	Chefe da DPERI	EE3	B	06fev21
	Cor Tir Paulo Silvério	Ex. Chefe DPERI	EE4		28jan21
	Cor João Fonseca	Ex. Chefe da DPERI	EE5		05fev21
	TCor Mário Guedelha	Coordenador da Estratégia da Guarda 2025	EE6		04fev21
	Major Paulo Silveiro	Chefe da Repartição de Planeamento e Monitorização	EE7		06fev21
Operacional	Tenente-General Santos Correia	Comandante Operacional	EE8	A	27jan21
	TCor Marcelo Pessoa	Divisão Estudos e Planeamento Operacional	EE9	B	26fev21
Guardia Civil	Cte. Iván Hormigos Martínez	Dirección General de la Guardia Civil	EE10	C	26fev21

**Apêndice F - Análise de conteúdo das entrevistas dos Guiões A e B****Quadro 4 - Análise das entrevistas**

Dimensão	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidades Entrevistadas									Resultados	
				EE 1	EE 2	EE 3	EE 4	EE 5	EE 6	EE 7	EE 8	EE 9	Σ Seg	%
A	1 Prioridades políticas	1. Em que medida os elementos disponibilizados ao Comando da Guarda são suficientes e adequados para assegurar o alinhamento da atividade operacional desenvolvida pela Guarda relativamente às prioridades políticas em matéria de segurança interna assumidas pela tutela?	A.1.1.1 - Os normativos legais disponíveis asseguram um enquadramento adequado da atividade operacional.	1	1	1	1		1		1		6/9	67%
			A.1.1.2 - Os instrumentos legais e as orientações da tutela são suficientes e garantem o alinhamento entre as prioridades políticas e a atividade operacional.	1	1	1	1	1	1		1	1	8/9	89%
			A.1.1.3 - Os tempos legais para aprovação dos instrumentos de gestão não é compatível com a difusão de alguns documentos essenciais.	1		1							2/9	22%
			A.1.1.4 - Poderia ser solicitada a emissão de uma Diretiva Política do Ministro da Administração Interna, que inclua as linhas de orientação políticas e os objetivos políticos, para o período em avaliação.					1					1/9	11%
	2 Orientações Políticas e Estratégicas	2. Além dos documentos acima referidos, a tutela emite outras orientações políticas e estratégicas a fixar diretrizes no que respeita ao desempenho operacional? Quais e de que forma?	A.2.2.1 - A tutela emite orientações políticas e fixa diretrizes em relação ao desempenho operacional.	1	1						1		3/3	100%
			A.2.2.2 - As orientações são transmitidas através de documentos e planos nacionais, documentos complementares e reuniões.	1	1						1		3/3	100%
	3 Outros normativos	3. A existência de um Conceito Estratégico de Segurança Interna, à semelhança do que sucede na componente de Defesa Nacional (Conceito	A. 3.3.1 - A existência de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI) pode constituir-se num instrumento importante para o planeamento estratégico.	1	1						1		3/3	100%



		Estratégico de Defesa Nacional), poderia constituir uma mais-valia ao nível da estabilidade e alinhamento entre as dimensões político-estratégica (tutela) e operacional da Guarda? Porquê?	A.3.3.2 - O CESI permite maior estabilidade e continuidade ao nível do planeamento estratégico.	1	1						1		3/3	100%
B Controlo da atividade operacional	4 Gestão operacional	4. Os Instrumentos de Gestão legalmente impostos, permitem medir o esforço desenvolvido por diferentes entidades garantindo a sua comparabilidade?	B.4.4.1 - Permitem medir o esforço de entidades da GNR, sendo possível a sua comparabilidade interna.	1	1								2/3	67%
			B.4.4.2 - Possível a comparabilidade se garantida a fidelidade e fiabilidade dos dados.	1	1								2/3	67%
			B.4.4.3 Dificilmente a medição matemática e estatística associada aos atuais instrumentos de gestão poderá representar, na plenitude, a envergadura de todo o seu desempenho na dimensão de desempenho operacional								1		1/3	33%
		5. Assumindo-se a articulação e coerência como critérios estruturantes na elaboração dos Instrumentos de Gestão e dos Instrumentos Estratégicos, de que forma os resultados operacionais decorrentes da sua execução corporizam esses critérios?	B.4.5.1 - Articulação e coerência na construção dos instrumentos.	1	1		1		1	1	1	1	7/9	78%
			B.4.5.2 - Coordenação estreita entre toda a estrutura, centralizada pela DPERI.	1	1	1		1	1	1	1		7/9	78%
			B.4.5.3 - Desagregação alinhada e em cascata dos objetivos operacionais do PEG, em ações e iniciativas para as Unidades executantes através do Plano Setorial Operacional.	1		1			1		1		4/9	44%
		6. Quais foram as alterações mais significativas introduzidas pela Estratégia da Guarda 2025, ao nível da articulação dos instrumentos de gestão?	B.4.6.1 - Documento de continuidade e atualização ao contexto atual.	1	1	1		1	1	1	1		7/9	78%
			B.4.6.2 - Eliminação de disfunções detetadas e melhoria do alinhamento dos instrumentos estruturantes.	1	1	1		1	1		1		6/9	67%
			B.4.6.3 - Revisão suportada em processos científicos.					1	1				2/9	22%



			B.4.6.4 - Integração dos planos complementares de execução.						1		1	1	3/9	33%
		7. A monitorização, segundo Caldeira (2014), pode ser definida como o processo que permite efetuar o acompanhamento e controlo dos objetivos, atividades e processos. Como é desenvolvida a monitorização da atividade operacional e que processos envolve?	B.4.7.1 - A responsabilidade primária pela monitorização da atividade operacional é do Comando Operacional e respetivos órgãos.			1		1	1	1		1	5/6	83%
			B.4.7.2 - A DPERI reúne a informação e assegura a monitorização estratégica, periódica e de forma centralizada, apoiando-se na plataforma SIMPLES2025.			1	1	1	1	1		1	6/6	100%
			B.4.7.3 - O CINGOp, apoiado no SIGAOp, executa uma monitorização diária da atividade operacional.			1	1		1			1	4/6	67%
			B.4.7.4 - A monitorização da atividade operacional compreende dois níveis, o operacional, a cargo do CO, de acordo com o plano setorial estabelecido, e o estratégico a cargo da DPERI.			1	1		1	1		1	5/6	83%
	5 Requisitos e necessidades de informação operacional	8. O QUAR apresenta-se como o instrumento que assegura a ligação entre o Plano Estratégico e o Plano de Atividades, e integra um conjunto de objetivos considerados prioritários cuja concretização através da realização de atividades é objeto de monitorização por parte do Comando Operacional. A gestão operacional das atividades, a cargo do Comando Operacional, assegura a informação necessária a um controlo de gestão eficaz e oportuno?	B.5.8.1 - A gestão operacional das atividades assegura a informação necessária, eficaz e oportuna, em relação aos objetivos prioritários.			1	1	1	1	1		1	6/6	100%
			B.5.8.2 - Necessidade de a informação passar a reportar-se também aos recursos.			1			1				2/6	33%
			B.5.8.3 - Permite o acompanhamento permanente da evolução dos indicadores.					1					2/6	33%



6		9. Que informação operacional é necessária para garantir uma monitorização eficaz e oportuna da atividade operacional da Guarda, ao nível operacional (Comando Operacional) e estratégico (Comando da Guarda – DPERI)?	B.5.9.1 - É necessária toda a informação relativa à atividade operacional, alinhada com os indicadores, validada, fiável e disponibilizada com oportunidade.			1		1	1	1		1	5/6	83%
			B.5.9.2 - É necessário evoluir no que respeita à qualidade da informação e às áreas a que se reporta.			1	1						2/6	33%
			B.5.9.3 - Promover o envolvimento do efetivo no processo de monitorização, bem como a mitigação das possibilidades de erro, para não descredibilizar o sistema.			1	1		1				3/6	50%
	Controlo de Gestão	10. A monitorização trimestral, realizada pela DPERI, permite um controlo de gestão eficaz da atividade operacional ao nível estratégico, de forma a identificar desvios e, se necessário, a promover ações corretivas? Porquê?	B.6.10.1 - A monitorização trimestral permite um controlo de gestão eficaz, se realizada com base em dados fiáveis e num controlo eficaz em todos os níveis.		1	1	1		1		1	1	6/9	67%
			B.6.10.2 - A monitorização estratégica está diretamente dependente da eficácia dos sistemas de informação e da qualidade dos dados.	1		1			1	1	1	1	6/9	67%
			B.6.10.3 - A DPERI, em coordenação com o CO, consolida os dados e inscreve-os na plataforma SIMPLES, assim como na plataforma do MAI dedicada ao QUAR.	1		1		1	1		1	1	6/9	67%
			B.6.10.4 - A plataforma SIMPLES tem vindo a evoluir no sentido da obtenção dos dados de forma automática.	1		1							2/9	22%
			B.6.10.5 - É desejável que no futuro se verifique uma tendência para a monitorização diária.			1			1	1			3/9	33%
			B.6.10.6 - A monitorização é feita em períodos mais curtos para os indicadores de atividade mais operacionais.			1						1	2/9	22%
		11. Para assegurar, em permanência, informação oportuna, consistente e fiável para o adequado controlo de gestão da	B.6.11.1 - A interoperabilidade é necessária para assegurar informação oportuna e fiável.			1	1	1	1	1		1	6/6	100%
			B.6.11.2 - A interoperabilidade permitirá concretizar o princípio de inserção do			1	1	1	1	1		1	6/6	100%



		atividade operacional, a interoperabilidade entre o <i>SIOP</i> e a plataforma <i>SIMPLES2025</i> apresenta-se como uma necessidade? Porquê?	«dato único» e partilhável, economizar recursos e tempo.											
			B.6.11.3 - A interoperabilidade permitirá a simplificação e redução de processos e contribuirá para a credibilização do sistema			1	1	1	1	1		1	6/6	100%
	7 Pontos fortes	12. Num cenário de grande competitividade e em mudança contínua, a boa decisão está cada vez mais dependente da informação disponível que permita mitigar a incerteza. Neste contexto, apesar da consolidação progressiva que o sistema de monitorização da atividade operacional tem registado, o mesmo, certamente, evidenciará potencialidades e constrangimentos. Que pontos fortes podem ser identificados no sistema de monitorização?	B.7.12.1 - Capacidade de arquivamento de informação, permitindo análise, deteção e correção de desvios, bem como um maior grau de conhecimento da realidade.			1		1		1			3/6	50%
			B.7.12.2 - Contribui para a responsabilização, transparência e accountability da Instituição.					1				1	2/6	33%
			B.7.12.3 - Possibilidade de avaliar a organização e a qualidade do serviço produzido.					1				1	2/6	33%
			B.7.12.4 - Permite o alinhamento das prioridades políticas e dos instrumentos de gestão.						1			1	2/6	33%
			B.7.12.5 - Capacidade de uniformização e supervisão permanente de processos, procedimentos e atividades.						1				1/6	17%
	8 Pontos fracos	13. Que pontos fracos podem ser identificados no sistema de monitorização?	B.8.13.1 - A falta de interoperabilidade da plataforma <i>SIMPLES</i> com os outros sistemas e incapacidade para recolha automática de dados.			1	1	1	1	1		1	6/6	100%
			B.8.13.2 - Número elevado de intervenientes envolvidos na recolha da informação e maior probabilidade de erro humano.			1			1			1	3/6	50%
			B.8.13.3 - Pesquisa pouco eficaz, com erros frequentes e interface complexo e pouco intuitivo.						1				1/6	17%
			B.8.13.4 - Insuficiência de recursos humanos especializados, agravada pela sua rotação constante.				1	1					2/6	33%



	9 Oportunidades	14. Ainda no seguimento dos pressupostos da questão anterior, que oportunidades o sistema deve explorar?	B.8.13.5 - Não garante oportunidade e fiabilidade dos dados.						1			1	2/6	33%
			B.9.14.1 - Apostar no desenvolvimento de tecnologias e na melhoria do sistema de monitorização.			1			1	1		1	4/6	67%
			B.9.14.2 - Dinamizar a eliminação das fragilidades identificadas, materializar a interoperabilidade, a automatização de relatórios de gestão e o controlo de recursos.			1			1	1		1	4/6	67%
			B.9.14.3 - Exponenciar a literacia digital das atuais gerações de militares e civis da Guarda.						1				1/6	17%
			B.9.14.4 - Afirmação da Guarda no panorama nacional, como Instituição credível, sustentada em dados objetivos.					1					1/6	17%
	10 Ameaças	15. Que ameaças devem ser tidas em consideração?	B.10.15.1 - Evolução e volatilidade da sociedade e falta de monitorização permanente do ambiente externo à organização.			1				1			2/6	33%
			B.10.15.2 - Falta de especialização dos recursos humanos e do seu envolvimento nos processos de monitorização.					1				1	2/6	33%
			B.10.15.3 - Falta de interoperabilidade e suas consequências na credibilidade do sistema de monitorização.				1	1	1	1			4/6	67%
			B.10.15.4 - Constrangimentos financeiros e desatualização dos sistemas.			1	1						2/6	33%
	11 Possibilidade de melhorias	16. Que melhorias podem ser introduzidas no atual sistema de monitorização da atividade operacional com vista à sua otimização?	B.11.16.1 - Garantir a interoperabilidade entre a plataforma SIMPLES e o SIIOP e a recolha automática da informação.	1		1		1	1	1		1	6/9	67%
			B.11.16.2 - Melhorar a qualidade e quantidade dos dados recolhidos e a produção automática, oportuna e credível de relatórios.	1	1	1			1		1	1	6/9	67%
			B.11.16.3 - Criação de um órgão de planeamento operacional.				1	1			1		3/9	33%



Os Processos de Monitorização da Atividade Operacional

		B.11.16.4 - Gerar capacidade de relacionar resultados com os recursos empenhados.			1		1	1		1		4/9	44%
		B.11.16.5 - Simplificar a inserção de dados e reduzir o número de efetivos envolvidos.						1		1	1	3/9	33%
		B.11.16.6 - Promover processos mais intuitivos e com reduzida possibilidade erro.	1	1				1			1	4/9	44%

Fonte: Adaptado a partir de Amorim (2019)

**Apêndice G - Análise de conteúdo da entrevista do Guião C (GC)****Quadro 5 - Análise da entrevista GC**

Dimensão	Indicador	Questões	Segmento identificado	Resultado
A Prioridades políticas no âmbito da Segurança Interna	1 Prioridades políticas	2. Em que medida os elementos disponibilizados ao Comando da Guarda são suficientes e adequados para assegurar o alinhamento da atividade operacional desenvolvida pela Guarda relativamente às prioridades políticas em matéria de segurança interna assumidas pela tutela?	A.1.1.1 - Quadro jurídico, as Estratégias de Segurança Nacional, as estratégias setoriais, as obrigações internacionais assumidas pela Espanha e as prioridades políticas do Governo enquadram a atividade operacional da GC.	1
	2 Orientações políticas	2. Além dos documentos acima referidos, a tutela emite outras orientações políticas e estratégicas a fixar diretrizes no que respeita ao desempenho operacional? Quais e de que forma?		
	3 Outros normativos	3. A existência de um Conceito Estratégico de Segurança Interna, à semelhança do que sucede na componente de Defesa Nacional (Conceito Estratégico de Defesa Nacional), poderia constituir uma mais-valia ao nível da estabilidade e alinhamento entre as dimensões político-estratégica (tutela) e operacional da Guarda? Porquê?		
B Controlo da atividade operacional	4 Gestão operacional	4. Os Instrumentos de Gestão legalmente impostos, permitem medir o esforço desenvolvido por diferentes entidades garantindo a sua comparabilidade?		
		5. Assumindo-se a articulação e coerência como critérios estruturantes na elaboração dos Instrumentos de Gestão e dos Instrumentos Estratégicos, de que forma os resultados operacionais decorrentes da sua execução corporizam esses critérios?	B.4.5.1 - Os objetivos aparecem interrelacionados, de modo a que alcançando os objetivos de nível inferior contribui-se para a consecução dos objetivos de nível superiores	1
			B.4.5.2 - Direção centralizada e execução descentralizada, deve-se alcançar o equilíbrio entre a tradução em cascata da estratégia até aos níveis mais elementares	1
		6. Quais foram as alterações mais significativas introduzidas pela Estratégia da Guarda 2025, ao nível da articulação dos instrumentos de gestão?		
		7. A monitorização, segundo Caldeira (2014), pode ser definida como o processo que permite efetuar o acompanhamento e controlo dos objetivos, atividades e processos. Como é desenvolvida a monitorização da atividade operacional e que processos envolve?	B.4.7.1 - Conta com o Sistema de Gestão Operativa (SIGO) e com os Sistemas de Investigação (SINVES) onde todo o trabalho e serviço dos agentes, tanto da vertente preventiva como da investigação fica gravado.	1
			B.4.7.2 - A automatização na obtenção dos dados estatísticos é a chave para facilitar a construção de indicadores e «cuadros de mando integral»	1



			B.4.7.3 - Estes documentos têm um procedimento de avaliação (semestral ou anual) dos seus objetivos através dos indicadores, muitos deles operando nos sistemas analisados	1
			B.4.7.4 - O que falta com a concretização do Sistema de Gestão Estratégica é a sua operacionalização em planos operacionais.	1
	5 Requisitos e necessidades de informação operacional	8. O QUAR apresenta-se como o instrumento que assegura a ligação entre o Plano Estratégico e o Plano de Atividades, e integra um conjunto de objetivos considerados prioritários cuja concretização através da realização de atividades é objeto de monitorização por parte do Comando Operacional. A gestão operacional das atividades, a cargo do Comando Operacional, assegura a informação necessária a um controlo de gestão eficaz e oportuno?	B.5.8.1 - Afirmativo, o Sistema de Gestão Estratégica da Guarda Civil foi criado para dotar o alto comando de uma imagem completa do funcionamento geral da Guarda Civil;	1
			B.5.8.2 - Através destes Sistemas são obtidos dados sobre o dia a dia dos negócios e a gestão dos Recursos Humanos e Materiais.	1
		9. Que informação operacional é necessária para garantir uma monitorização eficaz e oportuna da atividade operacional da Guarda, ao nível operacional (Comando Operacional) e estratégico (Comando da Guarda – DPERI)?	B.5.9.1 - Sistemas que contenham e gerenciem a informação e procedimentos adequados de registo e organização para que a informação obtida seja válida.	1
			B.5.9.2 - Ter bases de dados e sistemas que permitam extrair rapidamente a inteligência de que necessita.	1
	6 Controlo de Gestão	10. A monitorização trimestral, realizada pela DPERI, permite um controlo de gestão eficaz da atividade operacional ao nível estratégico, de forma a identificar desvios e, se necessário, a promover ações corretivas? Porquê?	B.6.10.1 - Normalmente é utilizado o acompanhamento semestral e mensal, sendo os períodos ainda mais curtos para os indicadores de atividade mais operacionais.	1
			B.6.10.2 - À gestão de recursos materiais e humanos aplica-se uma avaliação anual.	1
			B.6.10.3 - Não faz sentido reduzir o período de referência, contudo o controlo das estatísticas criminais é normalmente realizado mensalmente.	1
		11. Para assegurar, em permanência, informação oportuna, consistente e fiável para o adequado controlo de gestão da atividade operacional, a interoperabilidade entre o <i>SIIO</i> P e a plataforma <i>SIMPLES2025</i> apresenta-se como uma necessidade? Porquê?	B.6.11.1 - Alta. Na criação do Plano de Sistemas, iniciado em 2004, uma preocupação especial foi colocada no chamado princípio de dados únicos e partilhados entre sistemas ou aplicativos.	1
			B.6.11.2 - A interoperabilidade não é total, sendo necessário, às vezes, realizar consultas a diferentes sistemas ou bancos de dados para obter a imagem global de uma realidade.	1
			B.6.11.4 - Permite reduzir o esforço de registo, protege os dados únicos e permite construir imagens mais completas da realidade, aspeto fundamental para a tomada de decisão.	1



	7 Pontos fortes	12. Num cenário de grande competitividade e em mudança contínua, a boa decisão está cada vez mais dependente da informação disponível que permita mitigar a incerteza. Neste contexto, apesar da consolidação progressiva que o sistema de monitorização da atividade operacional tem registado, o mesmo, certamente, evidenciará potencialidades e constrangimentos. Que pontos fortes podem ser identificados no sistema de monitorização?	B.7.12.1 - Cada vez permite um maior grau de conhecimento da realidade.	1
			B.7.12.2 - Promove uma cultura de profissionalismo e transparência.	1
			B.7.12.3 - Integra novas tecnologias, melhorando e agilizando o árduo processo de gestão.	1
	8 Pontos fracos	13. Que pontos fracos podem ser identificados no sistema de monitorização?	B.8.13.1 - Requer investimento de esforços para registar e para auditoria.	1
			B.8.13.2 Em alguns casos, o número excessivo de dados distorce o planeamento (infoxicação).	1
			B.8.13.3 Requer sistemas de computador poderosos e rápidos.	1
	9 Oportunidades	14. Ainda no seguimento dos pressupostos da questão anterior, que oportunidades o sistema deve explorar?	B.9.14.1 - Novas tecnologias como Big Data e Inteligência Artificial.	1
			B.9.14.4 - Interoperabilidade e troca rápida de registos entre bancos de dados.	1
			B.9.14.3 - Integração e globalização (intercâmbios internacionais de inteligência e bancos de dados).	1
	10 Ameaças	15. Que ameaças devem ser tidas em consideração?	B.10.15.1 - Falta de orçamento e sistemas desatualizados (desconexão).	1
			B.10.15.2 - A falta de liderança que limita a eficiência do sistema diante do esforço de registo necessário.	1
			B.10.15.3 - Exposição de informações (segurança cibernética comprometida).	1
	11 Possibilidade de melhorias	16. Que melhorias podem ser introduzidas no atual sistema de monitorização da atividade operacional com vista à sua otimização?	B.11.16.1 - Melhorar a interoperabilidade em todos os níveis (interno, nacional e internacional).	1
			B.11.16.2 - Modernizar processos (IA e Big Data).	1
			B.11.16.3 - Simplificar o registo, melhorar a velocidade e a conexão dos sistemas.	1

Fonte: Adaptado a partir de Amorim (2019)